Begriff und Wesen der parlamentarischen Regierung

insbesondere mit Bezug auf die Verhältnisse im Deutschen Reich

---

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Greifswald

vorgelegt

von

Referendar Leo Glombik

aus Posen

Greifswald

Druck von Emil Hartmann

1920

Referent: Herr Geh. Justizrat Prof. Dr. Hubrich.

Meinen lieben Eltern.

Inhaltsverzeichnis.

A. Einleitung.

§ 1.

Die geschichtliche Entwicklung der parlamentarischen Regierung in England.

Die Verfassungsgeschichte Englands ist die einzige Europas, welche das Bild einer natürlichen und folgerichtigen Entwicklung der Verfassungsformen bis zur parlamentarischen Regierung geben kann. Während auf dem Festlande die Entwicklung oft sprunghaft erfolgte, ist sie in England allmählich, ohne störende Folgelosigkeiten vor sich gegangen. Hier hat die ständische Monarchie die absolute abgelöst, die konstitutionelle ist der ständischen gefolgt, aus der konstitutionellen ist die parlamentarische Monarchie, wie sie heute noch besteht, hervorgegangen.

Den Absolutismus hat England bereits im Jahre 1215 durch die berühmte Magna Charta überwunden. Durch sie wurde das concilium der Erzbischöfe, Bischöfe, Aebte, Grafen, grossen und kleinen Barone zum Zwecke der Steuerbewilligung geschaffen. Man erkennt hier noch deutlich die Vertreter der herrschaftlichen Verbände, aus denen sich der Lehnsstaat des Mittelalters zusammensetzte. Diese Ständeversammlung wird allmählich durch Vertreter der communitates erweitert. Für eine solche erweiterte Versammlung findet sich im Jahre 1246 zuerst der Name parliamentum[1]). Erst unregelmässig berufen, erhält sie durch Eduard I. im Jahre 1295 Regelmässigkeit und feste Gestalt. Dem magnum concilium, bestehend aus Prälaten und grossen Baronen, gliederte er das Haus der communitates, bestehend aus je 2 gewählten Rittern und Bürgern

1) Hatschek, Engl. Staatsr. S. 238.

der Grafschaften und Gemeinden, an. Diese Einteilung entspricht etwa der heutigen in Oberhaus und Unterhaus. Von 1295 ab setzt die Umwandlung der Ständeversammlung in ein modernes Parlament ein[1]).

Der grundlegende Unterschied zwischen Ständeversammlung und Parlament beruht darauf, dass die erste von der Besonderheit der Stände ausgehend nur den Sonderinteressen gewisser Beruf- und Geburtsstände dient, während das Parlament von der Einheit des Volks ausgehend die Volksgesamtheit vertritt. Von dem Augenblick an, als der Gedanke Fuss fasste, dass die Versammlung eine Interessenvertretung des gesamten Volkes und nicht nur die bestimmter Klassen sei, war sie zum Parlament im heutigen Sinne geworden.

Der Gedanke der Repräsentation des gesamten Volkes hat sich zuerst an der Vertretung der communitates, dem house of commons, gebildet. Fest ausgeprägt findet man ihn bereits im 14. Jahrhundert unter der Regierung Heinrichs V.[2]). Er hat sich mit der Zeit von dem Unterhaus auf das Oberhaus übertragen.

Im Gegensatz zum Kontinent, wo die Ständeversammlungen dem absoluten Herrscher unterlagen, hat das aus der Ständeversammlung hervorgegangene Parlament in England, anknüpfend an das Steuerbewilligungsrecht, seine Rechte mehr und mehr erweitert. Es erlangt ausser dem Budgetrecht Anteil an der Gesetzgebung und einige Verwaltungsbefugnisse und nimmt für sich das wichtige Ministeranklagerecht in Anspruch. Vergebens sucht der König das Parlament zu unterdrücken. Der Kampf endet mit einer Niederlage der Krone durch die grosse Revolution des Jahres 1688. Die bills of rights desselben Jahres legen die Rechte des Parlaments endgültig fest und geben ihm damit die verfassungsmässige Stellung eines Staatsorgans.

Das Ministeranklagerecht des Parlaments hat zur Entwicklung des Ministeriums zu einem Staatsorgan geführt.

1) Hatschek a. a. O. S. 232 ff.
2) Hatschek a. a. O. S. 238.

Als solches ist das Ministerium nicht nur ein Kollegium oberster Staatsbeamter, sondern wirkt auch selbst unter Verantwortlichkeit dem Parlament gegenüber an der Regierung mit. Der Ursprung des Anklagerechts liegt in dem Satze: The king can do no wrong. Dieser Satz ist zuerst unter Heinrich III. aufgestellt worden und allmählich allgemeiner Verfassungsgrundsatz geworden. Die Anklagen, impeachments, beginnen im Jahre 1376 unter Eduard III.[1]). Anstelle des unfehlbaren Herrschers machte man die Minister, mit denen er sich umgeben hatte, für ungesetzliches Verhalten verantwortlich. Um aber Gesetzesverletzungen des Königs selbst zu verhindern, genügte es nicht, seine Beamten verantwortlich zu machen, wenn er selbst volle Handlungsfreiheit behielt. Daher beschränkte man den König immer mehr in seiner Freiheit, indem man seine Tätigkeit an die Mitwirkung der Minister band, die dem Parlament verantwortlich waren[2]). Dieser Vorgang erfolgte gewohnheitsrechtlich. Deutlich erkennbar wird das Abhängigkeitsverhältnis des Königs vom Kabinett seit der Thronbesteigung des Hauses Hannover durch Georg I. im Jahre 1714.

Zu dieser Zeit war also bereits in England ein konstitutioneller Staat mit seinen wesentlichen Merkmalen, Volksvertretung und verantwortlichen Ministern, entstanden. Hier ist die Entwicklung nicht stehen geblieben. In der Folgezeit gelingt es dem Parlament, immer grössere Macht an sich zu reissen. Es führt das „Enteignungsverfahren“[3]) gegen die schwachen Könige des Hauses Hannover auf dem diesen bisher überlassenen Gebiete der Regierung immer weiter durch unter der günstigen Voraussetzung des Vorhandenseins einer einzigen tatkräftigen Mehrheitspartei. Das Ministerium wird nicht nur für offenbare Gesetzesverletzung, sondern für jede Handlung des Monarchen verantwortlich gemacht. Das Kabinett gerät immer mehr in Abhängigkeit des Parlaments. Der Einfluss der Krone

1) Gneist, Engl. Verf.-Gesch. S. 373.
2) Lowell a. a. O. S. 27.
3) Seydel in Annalen 1187, S. 246.

auf das Parlament wird immer geringer. Mit dem Entfallen des Gegensatzes zwischen Parlament und Ministerium hatte sich das Mittel der impeachments überlebt. Zur Beseitigung eines missliebigen Kabinetts genügte es, wenn das Parlament ihm sein Misstrauen ausspricht. Ständige Regel wird dieser Satz in England seit der Reformbill des Jahres 1832, die eine Demokratisierung des Unterhauses durch Erweiterung des Wahlrechts mit sich brachte. Seit dieser Zeit hat man das Bestehen der parlamentarischen Regierung in England zu rechnen. Sie beruht auf dem Gedanken der Volkssouveränität, welcher der Reformbill zu Grunde liegt. Er hat schliesslich zu einer Vorherrschaft des Unterhauses und Abschwächung der Gewalt des aristokratischen Oberhauses geführt. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist ein Misstrauensvotum des Unterhauses erforderlich und ausreichend, um ein Ministerium zu Fall zu bringen[1]).

§ 2.

Die geschichtliche Entwicklung der parlamentarischen Regierung in anderen Staaten Europas.

Parlament und verantwortliche Minister, die sich in England in jahrhundertelanger Entwicklung gebildet haben, sind in den Staaten des Festlandes plötzlich, ohne jeden Anknüpfungspunkt an Bestehendes eingeführt worden. Sie bilden hier „geschichtslose Institutionen“[2]). Ihre Schöpfung ist einer der seltenen Fälle, wo die Theorie beherrschenden Einfluss auf die geschichtliche Entwicklung gewonnen hat. Es war Montesquieus Lehre des konstitutionellen Staates, die den Anstoss zu dieser Entwicklung gab. In seinem berühmten Esprit des lois stellt er dem im Absolutismus befangenen Festlande die englische Verfassung als Ideal hin, in der Freiheit und Gerechtigkeit gewährleistet seien. Unter dem Einfluss seiner Lehre entstehen die repräsentativen Verfassungen auf dem europäischen Festlande.

1) Hatschek a. a. O. S. 245, Redlob a. a. O. S. 20.
2) Jellinek, Ausg. Schr. u. R. II, S. 181.

Man versuchte die Einrichtungen der englischen Verfassung nachzubilden.

In solchen Staaten, in denen althergebrachte Rechte der Krone durch gewaltsame Vorgänge nicht allzusehr erschüttert worden waren, und der Herrscher noch aus eigener Machtvollkommenheit die Parlamente schaffen und mit Befugnissen versehen konnte, hat die konstitutionelle Staatsform Eingang gefunden, z. B. in den deutschen Gliedstaaten. In den anderen Staaten dagegen, die selbst aus Umsturz entstanden oder in ihrer Verfassung tiefgreifend geändert worden waren und wo daher keine gefestigte Macht der Krone vorhanden war, sondern sie ebenso wie das Parlament den revolutionären Mächten ihren Ursprung verdankte, war von vornherein infolge des mächtigen Gedankens der Volkssouveränität ein Uebergewicht des Parlaments gegeben, und hat hier zur Einführung der parlamentarischen Regierung geführt, z. B. in Belgien, Norwegen, Griechenland, Holland, Ungarn, Italien, Spanien und Rumänien, Schweden, Dänemark [1]).

Das verfassungsreiche Frankreich besass unter den 12 Verfassungen, die es seit 1791 hatte [2]), mehrere parlamentarische. Im Jahre 1875 machte es als erster Staat den Versuch, die parlamentarische Regierungsform mit der republikanischen Staatsform zu verbinden. Das deutsche Reich will seinem Beispiel folgen.

In Deutschland hat das parlamentarische System stets mehr Gegner wie Anhänger gefunden. Der erste, der für dieses eintrat, war Robert von Mohl. Er fand jedoch wenig Gleichgesinnte. Zu dem Misstrauen dem Parlamentarismus gegenüber trugen nicht wenig die trüben Erfahrungen bei, die man mit ihm in Deutschland gemacht hatte, man denke an den Schiffbruch des Frankfurter Parlaments im Jahre 1848. Selbst Rudolf Gneist, der erste erfolgreiche Erforscher des englischen Staatsrechts, sieht aus dem notwendig kommenden Zerfall der parlamentarischen Regierung

---

1) Jellinek, Allg. Staatsl. S. 705.

2) Lebon a. a. O. S. 1 ff.

das Königtum zu alter Macht erblühen. Den grössten Gegner fand Mohl in Max v. Seydel[1]).

Auch die jüngere deutsche Staatsrechtlehre verhielt sich der parlamentarischen Regierung gegenüber im allgemeinen ablehnend. Erst im Weltkriege mehrte sich ihre Anhängerschaft. Es brach das Bedürfnis der grösseren Anteilnahme des Volkes an der Regierung hervor. Ein Volk, dass die grössten Anstrengungen und Entbehrungen duldet, wollte einen entsprechenden Einfluss auf die „Bestimmung seiner Geschicke"[2]) haben. Allzuspät wurde durch die Verordnung vom 28. Oktober 1918 die parlamentarische Regierung im deutschen Reiche eingeführt. Der bevorstehende militärische und wirtschaftliche Zusammenbruch führte zur Revolution am 9. November 1918. Der Thron wurde gestürzt, die alte konstitutionelle Verfassung beseitigt. An ihre Stelle soll eine neue Verfassung treten, welche eine gesicherte Herrschaft des Volkes mittels eines republikanischen Oberhauptes und der parlamentarischen Regierung verwirklichen soll[3]).

B. Begriff und Wesen der parlamentarischen Regierung im allgemeinen.

§ 3.
Einteilung der Staaten in Gattungen.

Der Staat ist nach der heute herrschenden Staatsrechtslehre eine juristische Person. Diese ist nichts Wirkliches, kein Organismus, wie die physische Person, sondern nur ein rechtlicher Begriff. Er dient dazu, um tatsächliche Beziehungen, die von dem Wesen, welches wir Staat nennen, ausgehen, unter rechtliche Sätze bringen zu können. Diese Tatsachen, an welche der Begriff anknüpft, und welche durch ihn zur Erkenntnis gebracht werden sollen, sind im

---

1) Vgl. Art. Annalen 98, S. 746 ff.: „Die repräsentative Regierungsform".

2) Vgl. Kaiserlichen Erlass vom 30. Sept. 1918.

3) Vgl. Stier-Somlo, Verfassungsurkunde S. 5.

Staat alle die Erscheinungen, die ihren Grund darin haben, dass der gemeinschaftliche Wille von einer Vielheit von Personen, welche sich auf einem bestimmten Gebiete zu bleibenden staatlichen Zwecken zusammengeschlossen haben, sich in einer diesen Zwecken entsprechenden einheitlichen Richtung äussert. Der juristischen Person Staat wird unterstellt, dass von ihr dieser gemeinschaftliche Wille ausgeht. Man spricht daher von Staatswille, Staatstätigkeit. Subjekt der staatlichen Willensmacht, der Staatsgewalt, ist also begrifflich der Staat. Die physischen Personen, welche im Sinne der staatlichen Willensgemeinschaft tätig sind, werden als „Organe" des Staates angesehen[1]). Ihre Handlungen gelten als Handlungen des Staates selbst. Voraussetzung ihrer Organtätigkeit ist, dass sie tatsächlich in Richtung des staatlichen Zwecks handeln[2]). Sonst können sie nicht als Teil der Organisation, sondern nur als selbständige Subjekte angesehen werden, welche ausserhalb derselben stehen. Darüber zu entscheiden, ob das Handeln der Organe noch im Rahmen des Staatszwecks liegt, haben diejenigen, in deren Willensrichtung das Organ tätig wird oder werden soll, also die Gemeinschaft der jeweilig lebenden Staatsangehörigen. Sie müssen das Organ als solches anerkennen, damit es seine rechtliche Organnatur behält[3]). Die Anerkennung kann ausdrücklich oder stillschweigend ausgesprochen werden. Es ist gleichgültig, aus welchen Beweggründen sie erfolgt. Sie kann auf Vertrauen, aber auch auf Furcht vor der tatsächlichen Gewalt des Organs

---

1) Vgl. Art. 5 der Neuen Reichsverfassung.

2) Rehm a. a. O. S. 180: „Staatsorgan (bedeutet) also eine solche Einrichtung, welche Zwecken einer staatlichen Personenvereinigung dient".

3) Mit Recht ist daher im Zivilrecht die Organeigenschaft eines Organs verneint worden, dessen Anerkennung oder Nichtanerkennung durch die Mitglieder der juristischen Person rechtlich nicht möglich ist. So ist für den Vorstand einer juristischen Person die Bestellungs- und Abberufungsmöglichkeit durch ihre Mitglieder als wesentlich angesehen worden. Vgl. R. G. III, S. 128 ff. Im Staatsleben gibt es ausser den rechtlichen noch tatsächliche Abberufungsmöglichkeiten, z. B. die Revolutionen, mit welchen das Staatsrecht rechnen muss.

beruhen. Auch der absolute Monarch ist daher Staatsorgan. Man wird die Anerkennung solange als vorliegend zu erachten haben, als äusserlich keine andere Willensrichtung der Gesamtheit der Staatsangehörigen zur Genüge in Erscheinung tritt. Eine rein innerliche Missbilligung kann nicht in Betracht gezogen werden, sie muss geäussert werden, sei es auf rechtmässigem Wege, z. B. dem „Absetzungsreferendum" der neuen Verfassung, oder auf zunächst scheinbar unrechtmässigem, dem Wege der Revolution.

Letzten Endes liegt also der Organisation des Staates der Wille der jeweilig lebenden Staatsangehörigen zu Grunde, auf welchem der Begriff der juristischen Person Staat beruht.

Die Staaten haben zu verschiedenen Zeiten die verschiedensten Organisationen gehabt. Die ursprünglichste war diejenige, in welcher die Gesamtheit der Volksgenossen gleichzeitig das einzige Organ des Staates war. Sie war nur möglich in einfachen kleinen Staaten. Solche Staaten besitzen in gewisser Beziehung eine ideale Staatsform. Widersprüche zwischen Organ- und Staatswille sind nicht möglich. In grösseren Staaten zeigte sich jedoch die Versammlung der Staatsangehörigen als zu unbeholfen und ungeeignet für die Erledigung der Staatsgeschäfte. Es trat daher das Bedürfnis nach anderen Organen auf. Infolge der Notwendigkeit, den Staatswillen, der einheitlich und unteilbar ist, auch einheitlich zum Ausdruck zu bringen, musste die Organisation Vorsorge treffen, dass auch stets ein einheitlicher Wille zum Ausdruck kam. Die Staatsverfassungen haben diese Aufgabe in mannigfacher Form gelöst und zu lösen versucht. Eine einfache, aber unzureichende Lösung stellt der Absolutismus dar. Bei ihm war einem einzigen Organe die gesamte Staatstätigkeit übertragen. Einheitlichkeit und Tatkraft bei allen Staatsakten waren zwar gegeben. Aber es konnte nicht ausbleiben, dass der Wille des Herrschers von dem Gemeinwillen abwich und nicht mehr als eigentlicher Staatswille anzusehen war. Schwere Staatskonflikte waren schliesslich

nicht zu vermeiden. Daher suchte man eine andere Lösung vermittelst einer Organisation, bei der eine einfache und schnelle Abwicklung der Staatsgeschäfte gewährleistet und einem Widerstreit zwischen Organ- und Staatswillen vorgebeugt war. Man glaubt sie in den sogenannten Repräsentativverfassungen gefunden zu haben, zu denen auch die parlamentarische Regierung gehört. Man lässt nicht ein Organ nach seiner Willkür schalten, sondern schafft mehrere Organe, die sich gegenseitig beschränken und kontrollieren. Soweit man es für nötig hält, lässt man sie durch das Volk selbst mittelbar oder unmittelbar bestellen[1]). Um Reibungen zwischen den Organen nach Möglichkeit auszuschalten, sind die Befugnisse der einzelnen Organe, soweit angängig und zweckmässig, fest abgegrenzt. Zu manchen Staatsakten, z. B. der Gesetzgebung, fordert man ein kollegiales Zusammenwirken mehrerer Organe, deren übereinstimmender Wille erst den Staatswillen ergibt[2]).

Das Repräsentativsystem ist heute die verbreitetste Staatsform. Jeder Staat hat es in seiner eigenen Art verwirklicht. Die Gliederung der verschiedenartigen staatlichen Verfassungen erfolgt nach den Grundsätzen, nach welchen die Staatsgewalt in den einzelnen Staaten zum Ausdruck gebracht wird; denn die Staatsgewalt ist das Eigentümliche des Staates und unterscheidet ihn von den übrigen Gebietskörperschaften[3]). Sie wird durch die Organe des Staates zur Darstellung gebracht. Mit anderen Worten liegt daher die Organisation des Staates der begrifflichen Gliederung zu Grunde. Man hat davon auszugehen, wie die Zahl und Beschaffenheit der Organe und wie gross der Umfang der ihnen zugewiesenen Tätigkeit

---

1) Volk und Staatsangehörige sind zwar nicht vollständig dasselbe, Volk bedeutet nur die Gesamtheit der Staatsbürger, d. h. derjenigen, die an politischen Rechten Anteil haben. Es bestehen jedoch keine Bedenken, beide Begriffe gleichzusetzen, da der Staatsbürger als Vertreter der anderen Volksgenossen angesehen wird, z. B. der Familienvater als Vertreter seiner Familie.

2) Vgl. Jellinek, Allg. Staatsl. S. 550.

3) Hubrich a. a. O., S. 74.

ist. Bei dem Vergleich der einzelnen Staaten hat man zunächst dasjenige Organ heranzuziehen, welches die wichtigste Staatstätigkeit ausübt und daher das höchste Organ ist.

Man teilt bekanntlich die Staatsgewalt in die Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vollziehung (Verwaltung im engeren Sinne oder Regierung) ein. Ein Staat ohne Gesetzgebung und Rechtsprechung ist denkbar und hat es auch in den frühesten Zeiten gegeben, dagegèn nie einen ohne Regierung. Sie umfasst auch den grössten Umfang der Staatstätigkeit. Der vollziehenden Gewalt steht die Fülle aller Staatshandlungen zu, welche übrig bleiben, wenn man von ihrer Gesamtheit die Akte der Gesetzgebung und Rechtsprechung abzieht. Insbesondere ist Sache der Regierung, die Minister und alle Zivil- und militärische Beamte zu ernennen, den Oberfehl über die bewaffnete Macht zu führen, den Staat nach aussen zu vertreten, für den Erlass und die Durchführung von Gesetzen zu sorgen. Ohne Regierung würde der Staat in Anarchie verfallen. Daher kann man behaupten, dass derjenige, welcher den Staat regiert, das höchste Organ im Staate ist[1]).

Man kann das Merkmal des höchsten Staatsorgans nicht darin sehen, dass es unentbehrlich ist und sein Fehlen oder Nichttätigwerden das Dasein des Staates gefährden würde. Für den Staat ist jedes Organ entbehrlich, da es durch ein beliebiges anderes ersetzt werden kann und auch im Notfall ersetzt werden wird, wie alle Staatsumwälzungen beweisen. Nur für eine bestimmte Staatsform sind bestimmte Organe wesentlich. Diese sind aber alle in gleicher Weise notwendig, nicht eines mehr als das andere, falls die Unterscheidung auf mehrere und nicht nur ein einziges Organ abgestellt ist. Das Wesen des höchsten Organs kann auch nicht darin gefunden werden, dass im Zweifel, z. B. bei einem Versagen anderer Organe, die Fülle der gesamten Staatsgewalt an jenes zurückfällt. Die Umbildung in neue Staatsformen wird meist eine Frage der tatsäch-

---

1) Jellinek, Allgem. Staatsl. S. 619: „Die höchste Leitung der Regierung ist das auszeichnende Merkmal des höchsten Staatsorgans“.

lichen Machtverhältnisse, nicht des Rechts sein. Ebensowenig kommt als höchstes Organ dasjenige in Betracht, in dessen Namen die Staatstätigkeit ausgeübt wird. Die Formeln: „Im Namen des Königs" oder „Im Namen des Volks" haben entweder geschichtlichen Untergrund oder sie besitzen nur politischen Charakter. Eine Uebertragung, „Delegation", der Macht des Staatsorgans, in dessen Namen die Staatsgewalt ausgeübt wird, auf dasjenige, welches sie ausübt, in rechtlichem Sinne ist nur denkbar, wenn überhaupt ein Rechtsverhältnis zwischen den Organen zustande kommen kann. Dies ist aber nur möglich, wenn beide Organe Rechtssubjekte sind. Solche sind aber z. B. weder die Wählerschaft, das sogenannte Volk, noch das Parlament noch das kollegiale Ministerium. Die „Delegation" der Staatsgewalt ist lediglich politisch zu verstehen. Rechtlich kann man daher die Macht eines Organs nur danach bemessen, wieviel an Staatstätigkeit ihm durch die Rechtsordnung zugewiesen ist. Das regierende Organ hat daher die höchste Macht im Staate, es ist „Herrscher" [1]).

---

1) Nach der entwickelten Ansicht ist die Einführung eines Begriffs „Träger der Staatsgewalt" nicht notwendig. Entweder übt der Träger der Staatsgewalt auch nach aussen hin Staatsgewalt aus — dann ist er Organ des Staates. Auch für ihn gilt dann das bisher Ausgeführte. Oder er übt keine Staatsgewalt aus — dann kann er nur als das Subjekt angesehen werden, von dem die Organe ihre Befugnisse der Ausübung der Staatsgewalt ableiten. In diesem Falle wäre er mit dem Subjekt der Staatsgewalt gleichbedeutend. Nach dem Ausgeführten aber ist Subjekt der Staatsgewalt stets die juristische Person Staat selbst. Es bleibt daher nur übrig, den Trägerbegriff als politischen Begriff aufzufassen. Darunter wäre dann diejenige Person oder Personenmehrheit zu verstehen, welche zwar nach aussen hin nicht die höchste Staatsgewalt ausübt, nach innen aber vermöge ihrer tatsächlichen Macht auf die Ausübung der Staatsgewalt durch die Organe massgebenden Einfluss hat. Dieser beruht aber nicht auf rechtlichen Beziehungen zwischen Träger und Organ, weil sie beide oft nicht Rechtssubjekte sind, wie z. B. Volk und Parlament, sondern nur auf politischen Beziehungen.

Beim Fortfallen des Begriffs „Träger der Staatsgewalt" ist auch eine Unterscheidung zwischen Regierungs- und Verfassungsform unnötig. (Vgl. Rehm a. a. O. S. 180.) Die Einteilung nach Regierungsformen liegt der entwickelten Ansicht zu Grunde. Die Einteilung nach

Besteht das höchste Organ aus einer einzelnen Person, die kraft Geburtsrechts zu der Stellung berufen ist, so haben wir eine Monarchie[1]). Im Gegensatz zu ihr steht die Republik, in welcher das höchste Organ durch Wahl bestellt wird oder aus einer Mehrheit von Personen besteht[2]).

Zur weiteren Eingliederung der Staaten in Gattungen kann man die Zahl, Bestellungsart und Zusammensetzung der anderen Staatsorgane heranziehen. Dann erhält man die Scheidung von konstitutionellen und parlamentarischen Monarchien oder Republiken.

Im konstitutionellen Staate liegt nicht die gesamte Staatstätigkeit einem einzelnen Organ, dem Herrscher, allein ob, sondern auch andere Organe sind an der Bildung des Staatswillens beteiligt. Minister, die dem Parlament verantwortlich sind, müssen an den Verwaltungsakten des Staatsoberhauptes mitwirken. Auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist der gemeinsame Wille der Organe Staatsoberhaupt und Parlament erforderlich, um eine Willensäusserung des Staates zu erzeugen. Die Rechtsprechung ist unabhängigen Gerichten übertragen. Trotzdem besitzt aber das Staatsoberhaupt die höchste Macht im Staate. Seine tatsächliche Macht ist noch so gross, dass es seine Minister gegen eine Verantwortung vor dem Parlament schützen kann. Es wird daher stets Minister finden, welche seinen Willen erfüllen und die Verantwortung übernehmen werden. Dem Parlament fehlt im konstitutionellen Staate ein Machtmittel, der Verantwortung den entsprechenden Nachdruck

---

Verfassungsformen beruht aber nicht auf rechtlichen, sondern nur auf politisch-tatsächlichen Verhältnissen. Hier kommt aber nur eine rechtliche Einteilung in Frage.

1) Vgl. Piloty, Das parl. Syst. S. 6: „Monarchie ist die Staatsform, in der ein Einzelner kraft Geburtsrechtes, also als Spross einer Dynastie, die Herrschaft innehat und auch seinen persönlichen Willen soweit selbst ausübt, als er sich nicht nach einzelnen Richtungen an die Mitwirkung anderer gebunden hat".

2) Redslob a. a. O. S. 108: „Die Organe der Republik werden einzig durch Wahl geschaffen . . . . die Wahl aller Organe ist das republikanische Prinzip". — Der Wahlmonarch ist daher republikanischer Präsident auf Lebenszeit, das deutsche Reich von 1871 war Republik.

zu verleihen. Die Minister bleiben daher Werkzeuge des Staatsoberhaupts, da sie nach seinen Anweisungen handeln. Die Gegenzeichnung bei den Staatsakten hat nicht die Natur, dass der Minister gleichberechtigt an ihnen mitzuwirken hat. Durch die Gegenzeichnung ist es nur bei ihrer Ausübung beschränkt. Damit besitzt es im konstitutionellen Staate die höchste Leitung der Regierung, es ist höchstes Staatsorgan.

§ 4.

Der parlamentarisch regierte Staat ist Republik.

Die parlamentarische Regierung hat in dem äusseren Aufbau des Staates keine Aenderungen hervorgerufen. Die Organe sind dieselben wie im konstitutionellen Staate geblieben ein Staatsoberhaupt, in der Monarchie ein König, in der Republik ein Präsident, das Parlament aus ein oder zwei Kammern bestehend, und unabhängige Gerichte. Nur innerlich haben sich infolge der Aenderung der Machtverhältnisse die Zuständigkeiten der einzelnen Organe verschoben. Nach den Regeln der parlamentarischen Regierung können die Mitglieder des Ministeriums die Regierung nur solange führen, als sie das Vertrauen der Mehrheit der Volksvertretung geniessen. Das Staatshaupt darf den Beschlüssen des Parlaments, insbesondere den Gesetzentwürfen, seine Zustimmung nicht versagen. Das Staatsoberhaupt im parlamentarisch regierten Staate besitzt nicht mehr die oberste Regierungsgewalt. Das Parlament ist mächtig genug, jedes Ministerium nicht nur für Gesetzwidrigkeiten, sondern auch für honesty, justice, utility und sogar wisdom der Handlungen des Herrschers zur Rechenschaft zu ziehen und zu zwingen[1]). Das ehemalige Mittel dazu, die Ministeranklagen, haben sich mit der Zeit zu dem Misstrauensvotum abgeschwächt. Zu einer Anklage oder Verurteilung der Minister kommt es nicht mehr. Sobald das Parlament ihnen das Vertrauen entzieht, ziehen sie sich vom Amte zurück.

1) Jellinek Ausgew. Schr. u. R. II. S. 282.

Die alle Staatsakte umfassende Verantwortlichkeit hat zur Folge, dass das Ministerium in seinem Handeln selbständig und von dem Herrscher unabhängig sein muss; es kann nicht mehr als ein Werkzeug nach seinen Anweisungen handeln. Gehorsamspflicht ihm gegenüber und Verantwortung einem Dritten, dem Parlament, gegenüber, bedeuten einen inneren Widerspruch[1]). Er lässt sich nur lösen, wenn die eine oder andere Seite dieser verfassungsrechtlichen Doppelstellung des Ministeriums bedeutungslos ist. Die Verantwortung beiden Organen gegenüber würde zu einer unhaltbaren Stellung des Ministeriums führen, da niemand gleichzeitig zwei Herren dienen kann. Im konstitutionellen Staate hatte die Verantwortlichkeit des Ministeriums dem Parlament gegenüber keine Bedeutung. Im parlamentarischen Staate dagegen haben die Machtverhältnisse sie zu einem beachtlichen Faktor erhoben. Da die Verantwortlichkeit auf diese Weise keine förmliche mehr ist, musste die Pflicht der Minister, ihrem Herrscher zu gehorchen, mit Rechtsnotwendigkeit entfallen. Sie können daher nicht mehr mit Berechtigung „Diener" (servants) des Herrschers genannt werden. Sie entfalten in allen Staatsakten, bei denen sie zur Gegenzeichnung verpflichtet sind, eigenen Willen und damit auch unmittelbare Staatstätigkeit. Ihnen fällt nicht mehr die Rolle von bloss beschränkenden Organen zu, sondern sie sind selbständig handelnde Organe. Sie sind also tatsächlich Staatsorgane bei allen Regierungshandlungen geworden, ihre Gegenzeichnung hat Wesen und Wirklichkeit angenommen. Jede staatliche Regierungstätigkeit ist das gemeinsame Ergebnis aus Entschlüssen des Herrschers und der Minister. Die Stimmen wiegen aber nicht gleich. Durch die ganze Organisation des parlamentarischen Staates ist ein Uebergewicht des

---

1) So bereits Constant a. a. O. S. 73: „Si on ne les considérait que comme des agents passifs et aveugles, leur responsabilité serait absurde et injuste. Ou du moins il faudrait, qu'ils ne fussent responsables qu'envers le monarque de la stricte execution de ses ordres. Mais la constitution veut, qu'ils soient responsables envers la nation." Vgl. auch Seydel, Bayr. Staatsr. S. 334.

Ministeriums gegeben. Es wird vom Parlament bestellt. Formell steht zwar seine Ernennung noch dem Herrscher zu, da er aber nur ein solches Ministerium bilden kann, welches das Vertrauen des Parlaments besitzt, und ferner nicht die Ernennung vornehmen kann, wann es ihm beliebt, sondern sobald das Parlament es bestimmt, bestellt dieses in Wirklichkeit das Ministerium[1]). Wer aber die beliebige Ernennung und Entlassung des Ministeriums in der Hand hat, besitzt bestimmenden Einfluss auf seine Geschäftsführung. Dieses Abhängigkeitsverhältnis des Ministeriums vom Parlament hat zur Folge, dass der Wille des Ministeriums als Wille des Parlaments angesehen wird. Man hat es sogar daher als Ausschuss des Parlaments zur Leitung der Regierung bezeichnet[2]). Bei Unstimmigkeiten zwischen Staatsoberhaupt und Ministerium stehen sich auf diese Weise gewissermassen Parlament und Herrscher gegenüber. Da dem parlamentarischen Staate eine Vorherrschaft des Parlaments zu Grunde liegt, muss der Herrscher dem Willen des Ministeriums weichen. Dies zeigt sich schon äusserlich darin, dass ihm die einzelnen Regierungsakte erst zur Unterzeichnung vorgelegt werden, nachdem das Kabinett bereits darüber einen Entschluss gefasst hat. Billigt er dessen Massnahmen nicht, so kann er Einwendungen erheben und es zu einer anderen Ueberzeugung zu bringen versuchen. Letzten Endes hat aber doch das Parlament die Entscheidung. Tritt es der Ansicht des Herrschers nicht bei, bleibt es bei dem einmal gefassten Beschlusse[3]). Sein Mitwirkungsrecht bei den Staatsakten beschränkt sich auf „ein Recht, befragt zu werden, ein Recht zu ermutigen, ein Recht zu warnen“[4]). Er hat keine Macht mehr, er ist nur das „Symbol einer Macht“[5]). Er ist zu politischer Bedeutungslosigkeit ver-

1) Seydel, Bayr. Staatsrecht S. 335.

2) Bagehot zit. bei Hatschek, Engl. Staatsr. S. 585: „Eine parlamentarische Kabinettsregierung ist die Regierung eines von der Legislative gewählten Komitees“.

3) Lowell a. a. O. S. 40.

4) Bagehot zit. bei Lowell S. 39 a. a. O.

5) Hatschek, Engl. St. R. S. 666.

urteilt. Seine Zeichnung der Akte, durch welche er früher den Untertanen den Befehl erteilte, hat sich in eine Gegenzeichnung verkehrt. Massgeblich ist der Wille des Ministeriums. Dieses übt in Wirklichkeit die Regierung aus[4]). Die Tätigkeit des sogenannten Herrschers geht nicht über eine Zustimmungsbefugnis und Anregung hinaus. Ihm fällt im Staate die Rolle eines beschränkenden Organs zu. Dem widerspricht nicht, dass ein bedeutender Herrscher, wie z. B. Eduard VII., grossen Einfluss auf die Regierung gewinnen kann. Umgekehrt kann auch im konstitutionellen Staate ein Minister — man denke an Bismarck — die führende Rolle an Stelle des Monarchen übernehmen. Dies sind aber Ausnahmen, welche bei der Betrachtung ausser Ansatz bleiben müssen.

Das Ministerium befindet sich in gewisser Abhängigkeit vom Parlament. Sie geht nicht soweit, dass es nach den Anweisungen des letzteren handelt. Das Parlament kann den Ministern nicht seinen Willen aufzwingen, sonst würden die Minister Beamte des Parlaments werden. Damit hätten sie aufgehört, selbständig Willen zu entfalten, sie wären keine Staatsorgane mehr. Sie würden zu einem blossen Ausschuss des Parlaments herabsinken, ein Teil desselben werden. Dies ist aber nicht der Fall[1]). Das Ministerium entfaltet bei aller Tätigkeit eigenen Willen und übt sie auch in seinem Namen aus. Die Tätigkeit des Parlaments erschöpft sich in einer Kritik der Akte des Ministeriums und nebenbei einer gewissen Anregung, bestimmte Handlungen vorzunehmen. Eine Folge hiervon ist, dass auch das Parlament sich mit Regierungstätigkeit in gewissem Masse beschäftigen muss, um überhaupt ein Urteil über die Arbeit des Ministeriums fällen zu können. Darin liegt aber noch keine Ausübung der Regierung selbst.

---

4) Lebon a. a. O. S. 63: „Ohne die vollziehende Gewalt, die dem Gesetz nach dem Präsidenten der Republik gehört, de iure zu besitzen, üben dennoch die Minister dieselbe de facto aus“.

1) Lowell a. a. O. S. 292; „Man hat das Kabinett eine Kommission, und zwar die wichtigste Kommission des Unterhauses genannt, aber tatsächlich bedeutet es weit mehr . . . .“.

Diese liegt erst vor, wenn der Staat seine Gewalt nach aussen zur Darstellung bringt. Kritik und Anregung fallen noch nicht unter den Begriff „Ausübung“. Die Regierung liegt daher einzig und allein in den Händen des Ministeriums, welches durch das Staatshaupt beschränkt wird.

Das Verhältnis von Parlament und Ministerium lässt sich juristisch nicht fassen. Weder Parlament noch Ministerium sind Rechtssubjekte. Ein Rechtsverhältnis zwischen den beiden kann daher nicht entstehen. Auch im Privatrechte entsteht z. B. kein solches zwischen der bestellenden Mitgliederversammlung und dem von ihr bestellten Vorstand einer Gesellschaft. Ebensowenig werden im öffentlichen Rechte durch den Bestellungsakt rechtlich fassbare Beziehungen zwischen bestellendem und bestelltem Organ geschaffen. Sobald die Bestellung erfolgt ist, hört jede rechtliche Verbindung zwischen ihnen auf[1]. Durch den Bestellungsakt entstehen nur rechtliche Beziehungen zwischen dem Staat als juristischer Person und derjenigen physischen Person, welche die Organstellung erhält. Die letztere wird rechtlich verpflichtet, dem Staate innerhalb des vorgeschriebenen Wirkungskreises und in dem durch die Verfassung festgelegten Sinne bestimmte Dienste zu leisten. Ebenso begründet das Misstrauensvotum eine rechtliche Abdankungspflicht des Ministeriums dem Staate, aber nicht dem Parlamente gegenüber.

Zwischen dem Organ, durch welches der Staat die Bestellung vornimmt, und dem bestellten Organ bleibt aber immerhin ein politisches Verhältnis bestehen. Das erste wird stets einen gewissen Einfluss auf das letzte behalten. Daher ist es nicht unrichtig, wenn man sagt, dass dem Ministerium durch das Parlament „die grossen Richtlinien der Politik“ vorgeschrieben werden. Rechtlich wird aber dadurch nichts erklärt, zumal damit keine feste Umgrenzung der Tätigkeit beider Organe gegeben wird, und das Parlament, wie ausgeführt, überhaupt keine Regierungsgewalt nach aussen ausübt. Von Ausnahmen, wie z. B. den private bills, ist natürlich abzusehen. Das Ministerium bleibt also

1) Staatslexikon Bd. III, S. 1581.

auf alle Fälle regierungsführendes Organ. Es ist daher oberstes Organ des Staates.

Will man für das Merkmal des höchsten Organes des Staates noch als erforderlich erachten, dass grundsätzlich nichts gegen den Willen dieses Organs Gesetz werden kann[1]), so ist auch dieses für das Ministerium zutreffend. Formell steht dem Staatsoberhaupt ein Veto gegen jedes Gesetz zu. Es ist aber zu einer stumpfen Waffe geworden. Wenn beide Kammern übereinstimmend einen Beschluss gefasst haben, ist es Rechtspflicht des Herrschers, seine Zustimmung nicht zu versagen[2]). Die Gesetzgebung liegt auf diese Weise ganz in den Händen der Kammern. Eine Gesetzesvorlage wird im allgemeinen nur durch einen Akt des Staatshaupts eingebracht werden. Das in den meisten Ländern den Kammern zustehende Initiativrecht wird nur selten angewendet werden. In der Initiative des Staatshaupts würde eine Art Vorsanktion der Gesetze liegen; da aber der Herrscher im parlamentarischen Staate bei allen Akten, also auch bei der Initiative, an seine Minister gebunden ist und sogar ihrem Willen nachgeben muss, steht dieses Recht nicht ihm, sondern den Ministern zu. Es entspricht daher den Tatsachen, wenn Lord Palmerston[3]) über die Befugnis des königlichen Vetos sagte: „Statt dass sie ausgeübt wird, wenn die Gesetzentwürfe dem royal assent unterbreitet werden, erfolgt sie durch Anticipation vor den Debatten und Verhandlungen des Parlaments. Sie ist nur jenen Personen delegiert, welche die verantwortlichen Berater der Krone sind“. Auf diese Weise kann auch nichts gegen den Willen der Minister Gesetz werden, wenn man von dem selten genug gebrauchten Initiativrecht der Kammern absieht. Auch in dieser Hinsicht wäre da-

1) Vergl. Seydel in Annalen 1887, S. 239.

2) In England seit 1707 kein königliches Veto mehr, — Hatschek, Engl. Staatsr. S. 645 —, in Frankreich kann der Präsident durch ein motiviertes Gesuch eine zweite Beratung der Gesetzesvorlage verlangen, hat aber noch nie davon Gebrauch gemacht. — Lebon a. a. O. S. 45 —.

3) Zit. bei Hatschek, Engl. Staatsrecht S. 646.

her das Ministerium im parlamentarischen Staate höchstes Staatsorgan.

Es kann vorläufig dahingestellt bleiben, ob das Ministerium in den einzelnen Staaten eine kollegiale, oder bürokratische Behörde ist, und damit mehrere oder nur ein Minister, der Ministerpräsident, das Organ bildet[1]). Auf jeden Fall ist es nicht kraft Geburtsrechts zu seiner Stellung berufen. Der parlamentarisch regierte Staat ist daher begrifflich eine Republik. Die parlamentarische Monarchie ist daher nur eine Scheinmonarchie und nicht bloss eine Abart der konstitutionellen Monarchie, sondern steht ihr als Staatsform scharf gegenüber[2]).

§ 5.

Das Wesen der parlamentarischen Regierung.

Das Wesen der parlamentarischen Regierung beruht auf dem Gedanken der Volkssouveränität. Nachdem ihn Rousseau verkündet hatte, hat er sich in der ganzen Welt verbreitet und durchgesetzt. Vergebens hat die monarchische Gewalt dagegen anzukämpfen gesucht. Das Ringen zwischen Volk und Monarchie ist zu Ungunsten des letzten entschieden worden. Er ist unterlegen und hat seine Macht an das Volk verloren. Ein Gleichgewicht zwischen beiden ist nicht mehr vorhanden. Das Ergebnis des Kampfes hat in den meisten Staaten den Niederschlag in einer parlamentarischen Verfassungsform gefunden. Die Regierung steht dem Staatshaupt nur förmlich zu, in Wirklichkeit liegt sie in den Händen des Ministeriums. Dies beweist auch die jüngste Geschichte. Politische Akte von weittragendster Bedeutung werden von dem Minister-

---

1) Rehm, a. a. O. S. 354, hält die parlamentarisch regierte Demokratie für eine Wahlmonarchie. Das Parteihaupt der Mehrheitspartei hat nach ihm die Stellung eines auf unbestimmte Zeit gewählten Monarchen.

2) A. A. Duguit, a. a. O. S. 305: „La monarchie parlementaire n'est qu'une monarchie limitée, parvenue à son entier développement. On ne doit point opposer, comme on le fait souvent, la monarchie constitutionelle ou limitée à la monarchie parlementaire . . . .“

präsidenten und nicht von dem Staatsoberhaupt vorgenommen. Die Gesetzgebung ist völlig dem Parlament übertragen, die Rechtsprechung unabhängigen Gerichten. Die Stellung des Staatsoberhaupts ist teils aus geschichtlichen, teils aus Zweckmässigkeitsgründen beibehalten worden. Es soll den Staat nach innen und aussen repräsentieren, und bei oft wechselnden Ministerien eine gewisse Stetigkeit und Gleichmässigkeit der Politik gewährleisten. Wie unbedeutend aber seine Stellung bleibt, geht daraus hervor, dass es sich als staatliches Organ ohne grosse Schwierigkeiten gänzlich ausschalten lässt, wie z. B. deutsche Gliedstaaten zeigen. Sein Dasein ist für die parlamentarische Regierung als unwesentlich zu erachten.

Die parlamentarische Regierung ist Selbstregierung des Volkes. Drei Organe sind für sie wesentlich: das Volk, die Volksvertretung und das Ministerium. Die tatsächliche Ausübung der Regierung liegt in den Händen des Ministeriums. Es muss zu seiner Amtsführung das Vertrauen der Volksvertretung haben. Auf diese Weise besitzt es mittelbar das Vertrauen des Volkes selbst, da im allgemeinen die gewählten Vertreter des Parlaments Vertrauensleute des Volkes sein werden. In dieser Weise ist durch die parlamentarische Regierung eine Staatsform verwirklicht, in der Unstimmigkeiten zwischen dem Willen des obersten Regierungsorgans und dem eigentlichen Staatswillen, welcher ja mit der Willensgemeinschaft der Staatsangehörigen gleichbedeutend ist, selten vorkommen können. Die von dem Volke gewählte Vertretung hat es in der Hand, ein Ministerium, welches die Regierung nicht in der Richtung des Gemeinwillens führt, zu beseitigen und die Bildung eines neuen Kabinetts zu veranlassen, welches dem Gemeinwillen nachkommt. Der parlamentarische Staat ist mit einem Gebäude zu vergleichen, in dem auf der Grundlage des Volkes der Mittelbau der Volksvertretung ruht, der in die Spitze des Ministeriums ausläuft. Infolge langer Legislaturperioden wäre es möglich, dass das Parlament sich von seiner Grundlage entfernte und das Ministerium, welches auf ihm ruht, mit sich

zöge. Es kann z. B. der Fall eintreten, dass das Parlament eine Gesetzesvorlage des Ministeriums ablehnt, trotzdem dieses dabei die Wählerschaft hinter sich hat, und es gleichzeitig zu Fall bringt. Dann würde ein neues gebildet werden, welches offenbar mit dem des Volkes im Widerspruch steht. In solchen Fällen ist das Mittel der Auflösung des Parlaments gegeben. Es dient dazu, das Parlament, welches von der Grundlage des Volkswillens abgewichen ist, wieder auf diese zurückzuführen [1]).

Man kann das Wesen der parlamentarischen Regierung nicht in einem Gleichgewicht zwischen Ministerium und Parlament sehen [2]). Ein Gleichgewicht beider Organe besteht weder in rechtlicher noch politischer Beziehung. In rechtlicher Beziehung könnte man von einem Gleichgewicht nur dann sprechen, wenn beide Organe alle Staatsakte in der Weise gemeinschaftlich vornehmen, dass jedes von ihnen eine gleichwertige Stimme bei ihrem Zustandekommen hat, wie z. B. auf dem Teilgebiet der Gesetzgebung im konstitutionellen England zur Zeit Blackstones König, Oberhaus und Unterhaus gleichberechtigt waren. Eine Beteiligung der Organe im Ministerium und Parlament in gleichem Masse an der Vornahme aller Staatsakte ist aber im parlamentarisch regierten Staate nicht gegeben. Es könnte sich daher nur um ein Gleichgewicht in politischer Beziehung handeln. Es wäre in zwei Fällen möglich: entweder haben beide Organe vollständig gesonderte, politisch gleichgewichtigte Gebiete der Staatstätigkeit zugewiesen erhalten, wie es sich Montesquieu dachte, oder sie haben auf demselben Gebiete etwa einen gleich grossen, nach bestimmten Grundsätzen abgegrenzten Anteil von Tätigkeit zu entfalten. Bei beiden Möglichkeiten ist aber erste Voraussetzung, dass die beiden Organe voneinander

1) Dicey a. a. O. S. 484: „The right of dissolution ist the right of appeal to the people and thus underlies all those constitutional conventions, which, in one way or another, are intended to produce harmony between the legal and the political sovereign power.“ Letzte ist nach ihm „the electoral body“. S. 429).

2) Vergl. Redslob, a. a. O., S. 2 ff.

auch politisch unabhängig sind[1]). Die erste Möglichkeit, die absolute Gewaltenteilung Montesquieus, hat sich bereits im konstitutionellen Staate nicht durchführen lassen. Sie war ein Irrtum Montesquieus. Sie ist unmöglich geworden im parlamentarischen Staate, wo das vollziehende Organ in Abhängigkeit des gesetzgebenden Körpers geraten ist. Die Abhängigkeit infolge der beliebigen Bestellung wird nicht dadurch ausgeglichen, dass dem Ministerium das Recht zusteht, durch Anrufung des Staatshaupts das Parlament aufzulösen[2]). Die Auflösung ist nur ein für Ausnahmefälle berechneter Staatsakt und daher selten genug angewandt worden. Die Fälle der Parlamentsauflösung stehen in keinem Verhältnis zum Wechsel des Ministeriums infolge Misstrauensvotums, so dass man von dem Auflösungsrecht als einem Gegengewicht gegen die Macht des Parlaments nicht reden kann. Es bleibt daher die Abhängigkeit, wenigstens in politischer Beziehung, des Ministeriums vom Parlament bestehen, so dass in keinem Falle ein Gleichgewicht beider Organe angenommen werden kann. Rechtlich sind sie zwar von einander unabhängig, da, wie schon ausgeführt, keine Rechtsbeziehungen zwischen ihnen bestehen. Diese rechtliche Unabhängigkeit kann aber bei der Frage des politischen Gleichgewichts nicht in Betracht gezogen werden.

Die Einführung der parlamentarischen Regierung hat naturgemäss eine Aenderung im Wesen der einzelnen Organe herbeigeführt. Das Parlament hatte im konstitutionellen Staat die Aufgabe, das Staatsoberhaupt daran zu hindern, von dem staatlichen Gemeinwillen durch willkürliches Eingreifen in die Rechte der Untertanen in selbstischem Interesse abzuweichen, und zwar zunächst auf den Gebieten, die gegen Willkür am schutzbedürftigsten sind, bei der Gesetzgebung und beim Staatshaushalt. Es

---

1) Duguit, a. a. O., S. 327, welcher das Wesen der Regierung in einem Gleichgewicht von Herrscher und Parlament sieht, leugnet daher folgerichtig die Möglichkeit einer parlamentarischen Regierung in Frankreich, wo der Präsident von dem Parlamente abhängig ist.

2) So Redslob, a. a. O., S. 3; Esmein S. 98.

diente dem Schutze des Gemeininteresses gegen den unabhängigen Herrscher[1]). Infolge seiner geschichtlichen Entwicklung aus den Ständen teilt sich das Parlament in den meisten Staaten heute in zwei Häuser: ein Oberhaus mit aristo- oder plutokratischem Einschlag und ein Unterhaus von mehr demokratischem Charakter. Ursprünglich waren beide Häuser mit gleichen Rechten begabt, z. B. dem Ministeranklagerecht. Als mit Aenderung der Gesellschaftsverhältnisse der demokratische Geist auch im Staatsleben immer mehr um sich griff, passte sich das Unterhaus infolge der Bestellung der Abgeordneten durch Wahl dem Zuge der Zeit an. Das Oberhaus dagegen, welches sich auf erblicher Berechtigung seiner Mitglieder aufbaute, folgte nur langsam dieser Entwicklung und behielt auf diese Weise unleugbar ständische Eigenschaften bei. In dem Masse, wie der demokratische Gedanke zur Macht kam, wurde die Bedeutung des Unterhauses stets grösser, die des Oberhauses immer geringer. Bereits im konstitutionellen Staate zeigen sich Anzeichen für die minderwertigere Stellung des letzten, z. B. in dem Fehlen des Amandementsrechts.

Im parlamentarischen Staate ist der Unterschied zwischen beiden Häusern erst recht ersichtlich geworden, nachdem die ehemalige Hauptaufgabe, das Gemeinwohl gegenüber dem Herrscher zu vertreten, entfallen war. So hat z. B. das Oberhaus in England, wo sich sein ständischer Charakter am ausgesprochensten erhalten hat, auf die Finanzgesetze überhaupt keinen Einfluss mehr, auf allen anderen Gebieten der Gesetzgebung hat sich allmählich sein Anteil zu einem suspensiven Veto abgeschwächt, auf die Bestellung des die Regierung führenden Kabinetts hat es überhaupt keine Einwirkung mehr[2]).

1) Jellinek, System des subj. öff. Rechte, S. 225.

2) Seit 1860 wird dem Oberhaus kein Veto mehr gegen Finanzgesetze zugestanden, 1911 wird dieses Fehlen des Vetorechts bestätigt und gleichzeitig das Vetorecht auf den übrigen Gesetzgebungsgebieten auf ein suspensives eingeschränkt. Lowell a. a. O. S. 408. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts ist ein Misstrauensvotum des Oberhauses ohne Bedeutung.

Anders gestaltete sich die Stellung des Oberhauses in den Ländern, wo es der demokratischen Entwicklung angepasst wurde, wie z. B. in Frankreich. Hier hat der Senat, der ebenfalls aus Volkswahlen, wenn auch indirekten und nicht ganz allgemeinen, hervorgeht, annähernd die gleichen Rechte wie die Volkskammer. Auch er hat die Möglichkeit, durch ein Misstrauensvotum das Ministerium zu stürzen[1]). Die 1. Kammer ist im parlamentarischen Staate ebenso wie das Staatsoberhaupt teils aus geschichtlicher Ueberlieferung, teils aus Zweckmässigkeitsgründen beibehalten worden. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, als Vertreterin des konservativen Elements dem Schutze der Ordnung des Staates zu dienen. Es soll verhindert werden, dass durch einen einfachen Majoritätsbeschluss der Volksvertretung in jedem Augenblicke die bestehenden Gesetze aufgehoben und neue an ihre Stelle gesetzt werden können. Sie dient als „Hemmschuh, der an der Staatsmaschine angebracht wird, um auf abschüssigen Stellen ein zu rasches Fortgleiten zu verhindern“ (Bismarck).

Die 2. Kammer des Parlaments dagegen, die Volksvertretung, bildet die Grundlage der parlamentarischen Verfassung. Sie ist kein beschränkendes Staatsorgan mehr, wie im konstitutionellen Staate. Sie ist zum selbständigen gesetzgebenden Organ aufgestiegen. Die Ausübung der vollziehenden Gewalt steht ihr zwar nicht zu. Ihre Mehrheit stützt aber mit ihrem Vertrauen das jeweilig regierungführende Ministerium. Auf diese Weise ruht die Staatsregierung auf der Mehrheit der Volksvertretung. Sie darf im Staatsinteresse nicht auf dem schwankenden Boden oft wechselnder Gelegenheitsmehrheiten ruhen, sondern muss auf einen festen, ständigen Grund gestellt sein. Diese Voraussetzung ist nur dort gegeben, wo sich eine geschlossene zielbewusste Mehrheit in der Volkskammer bilden kann und den Willen hat, sich zu bilden. Es darf nicht jeder Abgeordnete bei Regierungsvorlagen nach seiner freien Ueberzeugung stimmen, sondern in einer festgelegten

---

1) Lebon a. a. O. S. 68.

Richtung, welche von der Mehrheit vereinbart und eingeschlagen worden ist. Die Grundlage einer solchen steten Richtung kann entweder eine einzige, fest in sich geschlossene Partei, oder eine festgefügte Koalition von mehreren Parteien bilden, die nicht bei jedem Anstoss auseinanderfällt. Eine wirkliche parlamentarische Regierung hat daher notwendig eine entwickelte Parteiorganisation zur Voraussetzung[1]). Sie ist daher in gewissem Sinne „Parteiregierung“.

Die grosse Abhängigkeit der Regierung von der Mehrheit zeitigt noch eine andere Folgeerscheinung. Politisch kann man den Willen der Mehrheitspartei dem Willen der Regierung gleichsetzen. Da aber der Mehrheitswille keinesfalls der staatliche Gemeinwille, sondern letzter der Durchschnitt aller Einzelwillen ist[2]), müssen auch die Interessen der Minderheiten bei allen Staatsakten genügend Berücksichtigung finden, sonst erfüllt die staatliche Organisation nicht ihren vollen Zweck. Die Gefahr einer Majorisierung der Minderheit bei der parlamentarischen Regierung liegt nahe. Die Mehrheit kann durch Beschlüsse, z. B. Geschäftsordnungsbestimmungen, jede Art von „Obstruktion“ jederzeit unterdrücken, selbst eine solche, die sich in mässigen Grenzen hält und in dieser Art sogar wünschenswert erscheint. Dies würde aber den allgemeinen Verfassungsgrundsätzen widersprechen. Die Berücksichtigung der Interessen der Minderheiten im Verhältnis zu ihrer Stärke wird man daher für die parlamentarische Regierung ebenso wie bei jeder anderen Staatsform für erforderlich zu erachten haben, soll sie nicht in einen Terror der Mehrheitspartei ausarten. Durch Rechtsnormen wird sich dies aber nie ausschliessen lassen, da bei einer Abstimmung bei

---

1) Rede Prinz Max v. Baden am 5. Oktober 1918: . . . . Mehrheitsbildung heisst politische Willensbildung und unbestreitbares Ergebnis des Krieges ist, dass in Deutschland zum ersten Male grosse Parteien sich zu einem festen einheitlichen Programm zusammengeschlossen haben und damit in die Lage gekommen sind, die Schicksale des Volkes von sich aus zu bestimmen . . . .“

2) Rehm a. a. O. S. 199.

den laufenden Geschäften stets eine einfache Mehrheit zu entscheiden haben wird, soll die Staatsmaschine nicht ins Stocken kommen. Die Garantie der Befolgung des Gemeininteresses liegt lediglich in der politischen Einsicht der Mehrheitspartei, welche die berechtigten Interessen der Minderheiten anzuerkennen hat. Voraussetzung jeder parlamentarischen Regiernng ist daher letzten Endes das Vorhandensein von politisch reifen Parteien, die ihre einmal erlangte Machtstellung nicht zu ihrem eigenen Vorteile, sondern zum Vorteil des Ganzen benützen.

Die parlamentarische Regierung war bisher in keinem europäischen Staate verfassungsmässig festgelegt[1]). Die Verfassungen, ausser der deutschen, haben überall noch konstitutionellen Charakter. Man hat daher behauptet, die parlamentarische Regierung beruhe nicht auf Rechtsregeln, sondern auf politischen Verhältnissen. Der Herrscher sei nicht von dem Parlament abhängig und Untertan der Kammer. Wenn er trotz eines Misstrauensvotums des Parlaments das Ministerium nicht entliesse, begehe er keinen Rechtsbruch. Ebenso sei er nicht rechtlich verpflichtet, den gemeinsamen Beschlüssen der beiden Kammern zuzustimmen[2]).

Es ist richtig, dass zwischen den einzelnen Organen keine Rechtsbeziehungen entstehen, da es zum Teil überhaupt keine Rechtssubjekte sind. Es werden jedoch Rechtspflichten zwischen dem Staate und den Organträgern geschaffen. Der jeweilige Organträger ist auf Grund seiner Bestellung rechtlich verpflichtet, in dem Zuständigkeitsrahmen und mit den Machtbefugnissen, welche ihm durch die vorhandene Organisation zugewiesen sind, zu handeln. Die Vorschriften brauchen nicht ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen zu sein, um als Rechtssätze zu gelten. Zur Rechtsbildung genügt, wenn tatsächlich geübte Sätze auf Grund innerer Ueberzeugung der Menschen als solche des Rechts anerkannt werden[3]). So sind

1) Jellinek Allg. Staatsl. S. 704.
2) So insbesondere Rehm a. a. O. S. 309 ff.
3) Jellinek Allgem. Staatsl. S. 343.

auch die Regeln, nach denen die parlamentarische Regierung geführt wird, zu Rechtssätzen geworden, sobald sie als solche anerkannt worden sind. Daher sind alle Organe rechtlich verpflichtet, so zu regieren, wie es als Recht angesehen wird, das Staatshaupt daher z. B. nur mit solchen Ministern, die das Vertrauen des Parlaments geniessen und denen es folgerichtig dann auch die Leitung der Regierung überlassen muss[1]).

C. Begriff und Wesen der parlamentarischen Regierung, mit Bezug auf die Verhältnisse im Deutschen Reich.

§ 6.

Der Reichskanzler, die Reichsminister und der Reichstag.

Die neue Verfassung des deutschen Reichs ist die erste unter allen europäischen, welche die Regeln der parlamentarischen Regierung verfassungsmässig festlegt und damit von vornherein eine rechtliche Grundlage für sie schafft. Es war bisher eine Eigentümlichkeit der parlamentarischen Regierung, dass sie stillschweigend durch praktische Uebung, ohne grosse ausdrückliche Verfassungsänderungen zur Einführung gelangt ist, und dass der durch sie geschaffene Rechtszustand den bestehenden Verfassungsvorschriften in vielem widersprach[2]). Wenn in Deutschland die Revolution nicht in die Entwicklung eingegriffen hätte, kann man behaupten, dass auch hier die parlamentarische Regierung sich im Wege der „Evolution" eingebürgert hätte. In den

---

1) Aehnlich Radnitzky a. a. O. S. 393. Rechtssätze nehmen ferner an Hatschek, Engl. Staatsr. S. 581, Dicey a. a. O. S. 446: „. . . . the conventions of the constitution are not laws, but, in so far als they really possess binding force, derive their sanction from the fact, that whoever breaks them must finally break the law and incur the penalties of a law breaker".

2) Hatschek, Engl. St. R. S. 582 hat die Wandlung der Verfassungsvorschriften durch die „lex parliamenti" sogar als Wesen der parlamentarischen Regierung erklärt.

Kriegsjahren waren bereits Ansätze dafür vorhanden. In der Ernennung des Reichskanzlers Hertling und des Vizekanzlers Payer im Jahre 1917 war entschieden ein Nachgeben der Reichsregierung gegenüber der wachsenden Macht der damaligen Mehrheitsparteien des Reichstages zu erblicken. Die Revolution mit ihren Vorboten überstürzte die Entwicklung[1]). Am 8. Oktober 1918 musste ausdrücklick ausgesprochen werden, dass der Reichskanzler zur Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedurfte. Trotzdem wurde damit die Revolution vom 9. November 1918 nicht abgewendet, sie zerstörte alles Geschaffene. Es konnte jetzt unmöglich mehr an Bestehendes angeknüpft werden, sondern es musste eine ganz neue Grundlage einer Regierung geschaffen werden. Diese Grundlage bildet die neue Verfassung vom 11. August 1919.

Nach ihr besteht die Reichsregierung aus dem Reichskanzler und den Reichsministern (Artikel 52). Sie bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muss zurücktreten, wenn ihnen der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluss das Vertrauen entzieht (Artikel 54). Der Reichstag besteht aus den Abgeordneten des deutschen Volkes, welche Vertreter des ganzen Volkes und daher nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden sind (Art. 20, 21). Sie werden in allgemeiner gleicher unmittelbarer und geheimer Wahl von den über 20 Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt (Art. 22).

Mit diesen Bestimmungen sind im allgemeinen bereits die Hauptgrundsätze einer parlamentarischen Regierung ausdrücklich ausgesprochen. Die Regierung führt ein von dem Vertrauen einer wirklichen Volksvertretung abhängiges Ministerium. Nach der Verfassung von 1871 war es eine bürokratische Behörde. Es gab nur einen einzigen verantwortlichen Reichsminister, den Reichskanzler. Alle übrigen Minister waren nur seine Gehilfen und Stellver-

1) Vgl. Delbrück in der Rede vom 28. II. 1919 in der 17. Sitzung der Deutschen Nationalversammlung: „Diese schnellen Abänderungen der Verfassung, die tatsächlich eine unblutige Revolution bedeuten . . .“

treter. Im Gegensatz dazu schafft die neue Reichsverfassung eine kollegiale Behörde. Der Reichskanzler bestimmt nur die Richtlinien der Politik, für die er dem Reichstag verantwortlich ist. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Minister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag, ohne den Anweisungen des Reichskanzlers folgen zu müssen (Art. 56). Alle Gesetzentwürfe und die Angelegenheiten, für welche Verfassung oder Gesetz dieses vorschreiben, sowie bei Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren, sind von der gesamten Reichsregierung zu beraten und zu beschliessen. Sie fasst ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit entscheidet der vorsitzende Reichskanzler (Art. 57, 58, 55). Dieser ist also nicht mehr Chef seiner Minister[1]).

Er und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden von dem Reichspräsidenten ernannt und entlassen (Art. 53). Die Minister brauchen nicht notwendig Mitglieder des Reichstags zu sein, sondern nur Vertrauensleute desselben. Dafür können der Reichstag und seine Ausschüsse die Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers verlangen. Umgekehrt steht diesem oder ihren von ihnen bestellten Beauftragten der Zutritt zu den Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse zu, und sie müssen jederzeit auf ihr Verlangen gehört werden (Art. 33). Für die Zeit ausserhalb der Tagung und nach Beendigung einer Wahlperiode des Reichstags nimmt die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung ein ständiger Ausschuss des Reichstags wahr (Art. 35 Abs. 2).

Damit die Vorschriften über die Verantwortlichkeit der Minister dem Reichstag gegenüber keine lex imperfecta blieben, steht dem Reichstag ein Ministeranklagerecht vor dem Staatsgerichtshof des deutschen Reiches wegen schuld-

1) Preuss in der 27. Sitzung des Verfassungsausschusses: Prot. S. 8: „. . . Er darf aber auch nicht alleiniger Chef der ganzen Verwaltung sein, demgegenüber die Ressortminister nur Stellvertreter sind.“

hafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes zu (Art. 59).

§ 7.

Der Reichspräsident.

Die bisher ausgeführten Grundsätze der parlamentarischen Regierung werden anscheinend dadurch durchbrochen, dass dem Reichspräsidenten wichtige oder sogar die wichtigsten Regierungsbefugnisse, die in die Hand eines Einzelnen zu legen zweckmässig war, zugeteilt sind. Er hat die völkerrechtliche Vertretung des Reichs. Er hat im Namen des Reiches Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten zu schliessen. Er beglaubigt und empfängt Gesandte (Art. 45). Ferner hat er das Ernennungs- und Entlassungsrecht der Minister und sämtlicher Reichsbeamten und Offiziere (Art. 53 und 46). Er besitzt den Oberbefehl über die gesamte Heermacht des Reiches (Art. 47). Ihm steht die Ausfertigung und Verkündung der verfassungsmässig zu Stande gekommenen Reichsgesetze zu (Art. 70). Nötigenfalls hat er das Recht der Reichsexekutive gegenüber den Gliedstaaten (Art 48 Abs. 1). Bei einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Reiche kann er mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten und alle Rechte der persönlichen Freiheit, des Eigentums, des Vereins- und Versammlungsrechtes aufheben (Art. 48 Abs. 2). Er kann ferner den Reichstag auflösen und in aussergewöhnlichen Fällen berufen (Art. 25 und 24 Satz 2). Er ist berechtigt, vom Reichstag beschlossene Gesetze dem Volksentscheid zu unterbreiten (Art. 73), bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat Volksabstimmung herbeizuführen odar sogar unter Umständen selbst zu entscheiden (Art. 74 Abs. 3). Schliesslich übt er das Begnadigungsrecht (Art. 49).

Ihm ist somit eine Fülle von vollziehender Macht übertragen, die es zweifelhaft erscheinen lässt, ob das Ministerium oder der Reichspräsident das oberste Staatsorgan ist und ob nicht die neue Verfassung zu dem alten Dua-

lismus der Reichsregierung, wie sie früher zwischen Bundesrat und Reichspräsidium bestand, zurückgekehrt ist.

Die Befugnisse des Reichspräsidenten sind jedoch nur scheinbare. Sämtliche Anordnungen und Verfügungen seinerseits bedürfen ohne Ausnahme zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister, welcher damit die Verantwortung übernimmt (Art. 50). Zu jedem Akt des Präsidenten ist also die Mitwirkung der Minister erforderlich; da sie nicht nur eine teilweise, sondern die volle Verantwortlichkeit übernehmen, müssen sie notwendigerweise bei dem ganzen Akt volle Handlungsfreiheit geniessen, soll die Verantwortlichkeit nicht ohne jede Bedeutung sein. Sie wäre es mindestens zur Hälfte, wenn der Reichspräsident ein dem Reichstag ebenbürtiges Organ wäre und selbst einen Teil der Verantwortung übernehme.

Vergeblich hat die neue Reichsverfassung versucht, dem Reichspräsidenten eine starke selbständige Stellung zu verschaffen und ihn als Gegengewicht gegen das Parlament zu gestalten[1]). Er wird zwar vom ganzen deutschen Volke und nicht, wie in Frankreich, von den Kammern gewählt. Ein derartiger, auf das Vertrauen des gesamten Volkes sich stützender Präsident ist an und für sich geeignet, ein Gegengewicht gegen die Volksvertretung zu bilden.

Zwei Bestimmungen bringen ihn jedoch um die dem Reichstag ebenbürtige Stellung. Er kann vor Ablauf seiner Amtszeit von 7 Jahren auf einen mit zwei Drittel Mehrheit beschlossenen Antrag des Reichstags durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Mit dem Beschluss des Reichstags ist er an der ferneren Ausübung des Amtes verhindert (Art. 43). Ferner hat der Reichstag das Recht, den Reichspräsidenten vor den Staatsgerichthof des Deutschen Reiches bei schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder sogar schon der Bestimmung eines einfachen Reichsgesetzes anzuklagen (Art. 59). Die Absetzungsmöglichkeit

1) Vgl. dazu Preuss im Entwurf des Reichsamts des Innern S. 24 und Berichterstatter im Verfassungsausschuss 22. Sitzung Prot. S. 15f.

auf Veranlassung des Reichstags und das Anklagerecht sind naturgemäss starke Druckmittel auf den Präsidenten. Er muss sich bei allen seinen Handlungen darüber Rechnung legen, ob sie das Missfallen des Parlaments erregen und seine Absetzung oder sogar Anklage zur Folge haben könnten. Die blosse Aussicht derartiger Möglichkeiten bringt ihn schon in ein Abhängigkeitsverhältnis vom Reichstag und ist daher durchaus geeignet, den Reichspräsidenten dem Reichstag gegenüber in eine minderwertigere Stellung zu bringen[1]). Ferner kommt noch eins dabei in Betracht. Der Reichspräsident wird auf 7, der Reichstag auf 4 Jahre gewählt. Bei dem in der neuen Verfassung lebenden Gedanken der Volkssouveränität wird dasjenige Organ, welches durch die kurze Amtsdauer und schnelle Neuwahl in engerer Verbindung mit dem Volke steht, von beiden den grösseren Einfluss geniessen, da bei Unstimmigkeiten zwischen ihnen sein Wille als der ursprünglichere Volkswille gelten wird[2]).

Die aus diesen Gründen vorhandene schlechtere Stellung des Präsidenten konnte durch das dem Präsidenten zustehende Recht, den Reichstag aufzulösen, nicht gebessert werden. Er kann nur einmal aus dem gleichen Anlasse davon Gebrauch machen (Art. 25). Ausserdem ist er auch bei diesem Akte an die Gegenzeichnung der Minister gebunden. Es wird zu den seltensten Fällen gehören, dass ein Ministerium die Hand dazu bieten wird, ein Haus, auf dessen Mehrheit es seine Stellung gründet, aufzulösen, damit eine andere ihm ungünstige Mehrheit geschaffen wird. Aus demselben Gesichtspunkte ist auch das Recht des Reichspräsidenten, einen Volksentscheid über ein von dem Reichstag beschlossenes Gesetz oder bei Unstimmigkeiten zwischen Reichsrat und Reichstag herbeizuführen oder im Falle des Einspruchs des Reichsrats ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ganz unter den Tisch fallen zu lassen, zu beurteilen. Da es sich auch in diesen Fällen um ein gegen den Reichstag gerichtetes Recht handelt, wäre es unvermeidlich, dass bei einer Gegen-

1) Vgl. Triepel a. a. O. S. 101.
2) Vgl. Redslob a. a. O. S. 118.

zeichnung der die Volksabstimmung veranlassenden Verfügung des Präsidenten das Ministerium durch ein Misstrauensvotum des Reichstags beseitigt würde. Anders wäre es gewesen, wenn man den Reichspräsidenten in solchen Fällen von der Gegenzeichnung entbunden hätte[1]). Infolge der Gegenzeichnung bleiben aber Auflösungs- und Anrufungsrecht untaugliche Mittel in der Hand des Präsidenten, sich eine dem Reichstag gleichwertige Stellung zu schaffen. Der Reichstag behält also ein entschiedenes Uebergewicht.

Infolge dieses Uebergewichts des Reichstags und der vollen Verantwortlichkeit der Minister dem Reichstag gegenüber ist bei den der ministeriellen Gegenzeichnung bedürftigen Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, also bei seinen sämtlichen Handlungen mit rechtlicher Notwendigkeit der Wille der Minister allein massgeblich. Sie üben also tatsächlich alle die Befugnisse aus, welche förmlich dem Reichspräsidenten übertragen sind. Die Tätigkeit des Präsidenten ist nur eine beschränkende. Dem „plebiszitären" Präsidenten ist keine bessere Stellung gegeben als sie der parlamentarische Monarch hat.

Sie musste sogar der des Reichstags untergeordnet sein. Die notwendige Folge einer gleichwertigen Stellung der beiden Organe Reichspräsident und Reichstag wäre, dass die Minister beiden in gleichem Masse verantwortlich wären[2]). Abgesehen davon, dass eine derartige Regelung zu einer auf die Dauer unhaltbaren Stellung des Ministeriums

---

1) Wie es der Entwurf vom Verfassungsausschuss des Vereins Recht und Wirtschaft in Art. 99 vorgeschlagen hatte. Vgl. auch Anschütz in D. J. Z. 1910, S. 204.

2) Duguit, a. a. O., S. 316: „. . . Ou, si l'on veut, il (le ministère) est agent du roi devant le parlement, et agent du parlement devant le roi; il est responsable aussi bien devant le roi que devant le parlement. Le ministère dans une monarchie parlementaire est une institution politique que à l'art des hommes et destinée à réaliser la collaboration constante du parlement et du monarque, les deux gouvernants qui participent à la puissance politique et qui l'exercent en commun à l'aide du ministère."

geführt hätte, gibt die neue Verfassung nicht die geringste Unterlage für die Verantwortlichkeit der Minister dem Reichspräsidenten gegenüber. Man kann eine solche Pflicht nicht daraus herleiten, dass der Reichspräsident die Minister ernennt und entlässt. Er kann es nur auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers tun, daher hat dieser in Wirklichkeit das Ernennungs- und Entlassungsrecht der Minister. Sie sind dem Reichspräsidenten unverantwortlich und müssen es sogar sein. Bei einer gleichmässigen Verantwortlichkeit der Minister beiden Organen gegenüber hätte der Reichspräsident schliesslich eine stärkere Stellung als der Reichstag erlangt. Naturgemäss hätten sich die Regierungshandlungen dann so vollzogen, dass der Präsident dem Ministerium Anweisungen erteilte, der Reichstag aber die Akte zu billigen oder zu missbilligen hätte. Wer aber von zwei ebenbürtigen Organen dem Ministerium positive Anweisungen zu erteilen hat, hat ohne weiteres einen grösseren Einfluss auf das Ministerium als dasjenige, dessen Tätigkeit sich bloss in negativer Funktion erschöpft. Der Reichspräsident hätte dann tatsächlich die Akte, die ihm durch die Verfassung übertragen sind, ausgeübt. Damit wäre ein Dualismus der Regierung zwischen Präsident und den Ministern als seinen Beamten einerseits und den Ministern als selbständigen, dem Reichstag verantwortlichen Organen andererseits entstanden.

Die Parlamentarisierung der Reichsleitung wäre nur zum Teil durchgeführt worden und hätte sich auf die Akte beschränkt, die nicht dem Reichspräsidenten übertragen worden sind.

§ 8.

Der Reichsrat.

Das Deutsche Reich hat bundesstaatlichen Charakter. Reichspräsident, Reichsminister, Reichstag sind unitarische Organe. Da die „Bedürfnisgrenze in unitarischer Richtung“ [1])

1) Erklärung Preussens in der Sitzung des Bundesrats vom 5. April 1884, Annalen 1886, S. 351.

nicht überschritten werden durfte, sollte nicht der Bestand des Reichs mit seinen starken partikularistischen Strömungen gefährdet werden, musste die neue Regierung ein föderalistisches Organ schaffen, durch welches die Gliedstaaten an der Bildung des Gesamtwillens beteiligt werden.

Dieses konnte auf zwei Wegen erreicht werden: dem Staatenhaussystem oder dem Bundesratssystem. Die neue Verfassung hat sich auf den Boden des letzten gestellt. Zur Vertretung der deutschen Gliedstaaten bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs wird ein Reichsrat gebildet (Art. 60). Er besteht aus Mitgliedern der einzelnen Regierungen (Art. 63). Jedes Land erhält in ihm mindestens eine Stimme. Bei den grösseren Ländern entfällt auf 1 Million Einwohner 1 Stimme. Ein Ueberschuss, der mindestens der Einwohnerzahl des kleinsten Landes gleichkommt, wird einer vollen Million gleich gerechnet. Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein. In den Ausschüssen führt jedes Land nur 1 Stimme (Art. 62).

Aus den Vorschriften ergibt sich, dass die Reichsratsmitglieder nicht nach eigener Ueberzeugung, sondern wie im ehemaligen Bundesrate nach Weisungen, zum mindesten aber unter Verantwortlichkeit ihren Landesparlamenten gegenüber stimmen müssen[1]).

Die dem Reichsrat zugewiesene Tätigkeit ist beschränkt. Auf dem Gebiete der Gesetzgebung hat er nur das Zustimmungsrecht zu dem Einbringen von Gesetzesvorlagen durch die Reichsregierung. Ist er mit den Vorlagen der Regierung nicht einverstanden, so kann die Reichsregierung sie gleichwohl einbringen, hat aber hierbei die abweichende Auffassung des Reichsrats darzulegen. Umgekehrt kann der Reichsrat aber auch selbst eine Gesetzesvorlage beschliessen, welche die Reichsregierung trotz abweichender Ansicht unter Darlegung ihres Standpunktes bei dem Reichstag einzubringen hat (Art. 69 Abs. 2). Ist ein Gesetz

1) Die Regierungsvorlage der Verfassung vom 21. 2. 19 Art. 21 bestimmte merkwürdigerweise, dass die Mitglieder an Weisungen nicht gebunden sind.

zustandegekommen, so steht dem Reichsrat das Recht des Einspruchs zu. Er muss innerhalb 2 Wochen nach der Schlussabstimmung im Reichstag bei der Reichsregierung eingebracht und spätestens binnen 2 weiteren Wochen mit Gründen versehen sein. Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlussfassung vorgelegt. Kommt hierbei keine Uebereinstimmung zustande, so kann der Präsident über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen. Macht er von diesem Rechte keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustandegekommen. Hat der Reichstag mit zwei Drittel Mehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrats beschlossen, so hat der Präsident die Wahl, das Gesetz in der von dem Reichstag beschlossenen Form zu verkünden oder einen Volksentscheid anzuordnen (Art. 74). Bei Verfassungsänderungen darf er es aber nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt (Artikel 76 Abs. 2). Bei Haushaltsgesetzen kann der Reichstag ohne Zustimmung des Reichsrats keine Aenderung in dem Entwurf des Haushaltsplanes vornehmen. Seine Zustimmung kann aber durch Volksabstimmung ersetzt werden (Art. 85 Abs. 4, 74).

Auf dem Gebiete der Verwaltung bedarf die Reichsregierung zum Erlass der zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Zustimmung des Reichsrats, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht (Art. 77). Der Reichsrat hat ferner ein Zustimmungsrecht im Bereich des Post-, Telegraphen- und Fernsprechwesens des Reichs bei dem Erlass von Verordnungen der Reichsregierung über Festsetzung der Gebühren für Benutzung der Verkehrseinrichtungen und bei Einrichtung von Beiräten (Art. 88 Abs. 2 und 3), im Eisenbahnwesen bei Verordnungen der Reichsregierung, die den Bau, Betrieb, Verkehr der Eisenbahn regeln, bei Uebertragung dieser Befugnisse an den zuständigen Reichsminister und bei Einrichtung von Beiräten (Art. 91, 93) und in Angelegenheiten der Reichswasserstrassen bei der Einrichtung von Beiräten (Art. 98).

Man sieht, dass der Reichsrat nur Bruchstücke der Machtbefugnisse des alten Bundesrats hat. Eine aktive Anteilnahme an der Staatstätigkeit hat er, abgesehen von dem ihm zustehenden Initiativrecht, gar nicht mehr. Ihm stehen nur negative Funktionen zu. Er ist also nur hemmendes und beschränkendes Organ.

Auf dem Gebiete der Gesetzgebung bildet er gewissermassen eine erste Kammer, insofern er ein stillschweigendes Billigungsrecht übt, da er Gesetze, bei denen er mit dem Reichsrat nicht übereinstimmt, mittels des Einspruchsrechts hemmen kann. Bei Etatgesetzen ist sogar seine ausdrückliche Zustimmung erforderlich. Sein Einspruchsrecht ist eine Art suspensives Veto[1]).

Auf dem Gebiete der Verwaltung übt er nach aussen nur in den besonders bestimmten Fällen Tätigkeit durch Zustimmung aus. Im übrigen nimmt er die Stellung eines Staatsrates ein. Er berät und kontrolliert die Reichsregierung. Diese sitzt den Versammlungen des Reichsrats und seiner Ausschüsse vor. Ihre Mitglieder haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Reichsrats teilzunehmen. Sie müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden und sind neben den Mitgliedern des Reichsrats befugt, im Reichsrat Anträge zu stellen (Art. 65, 66). Der Reichsrat ist von den Reichsministern über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten. Zur Beratung über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats zugezogen werden (Art. 67). Der Reichsfinanzminister hat über die Verwendung aller Reichseinnahmen zur Entlastung der Regierung Rechnung zu legen (Art. 66).

Nach diesen Bestimmungen hat es den Anschein, als ob eine Verantwortlichkeit des Ministeriums vor dem Reichsrat gegeben sei, und damit dieser neben dem Reichstage die Verantwortung für die Akte, denen er zugestimmt hat, übernehme. Der Reichsrat wäre an und für sich im weitesten Masse geeignet, eine dem Reichstag ebenbürtige Stellung einzunehmen und einen Teil der Verantwortung

1) Berichterstatter im Verf.-Ausschuss 16. Sitzung Prot. S. 14.

zu tragen. In ihm stimmen nicht die einzelnen Mitglieder, sondern die Gliedstaaten. Eine Versammlung so gewichtiger Stimmen wird ein beachtliches Organ bilden. Seine Stellung ist nicht dadurch geschwächt, sondern eher gestärkt worden, dass seine Mitglieder nicht mehr Vertreter monarchischer, sondern parlamentarischer Regierungen sind und somit ihren Rückhalt, ähnlich wie die des Reichstags, im Volke selbst finden[1]). Er ist auch unverantwortlich. Es fehlt ihm aber ein Machtmittel, wie z. B. es das Ministeranklagerecht ist, welches eine Verantwortlichkeit, die sich aus den Vorschriften herleiten liesse, wirkungsvoll machen könnte. Die neue Verfassung aber wollte und konnte auch nicht die Minister dem Reichsrat verantwortlich machen[2]).

Die Grundsätze der parlamentarischen Regierung wären durchbrochen worden, wenn die Minister bei den Staatsakten, zu welchen der Reichsrat seine Zustimmung gegeben hat, von der Verantwortung vor dem Reichstag frei und dafür der vor dem Reichsrat unterworfen wären. Gegen eine gleichzeitige Verantwortlichkeit der Minister vor Reichsrat und Reichstag sprechen dieselben Gründe, wie gegen die gleichzeitige Verantwortlichkeit vor Reichspräsident und Reichstag.

Das Wesen der parlamentarischen Regierung schliesst jede „Nebenverantwortung“ der Minister aus[3]). Eine Verantwortung dem Reichsrat gegenüber konnte daher nicht gegeben sein. Sie ist daher weder ausdrücklich ausgesprochen (im Gegensatz zu der Verordnung vom 18. Oktober 1918), noch aus den obigen Bestimmungen zu entnehmen. Die Minister bleiben dem Reichstag auch in solchen Akten restlos verantwortlich, welche zu ihrer Wirk-

---

1) Vgl. Kaufmann a. a. O.

2) Vgl. Berichterstatter 1. Verf.-Ausschuss 12. Sitzung Prot. S. 4.

3) Piloty in der D. J. Z. 1918, S. 655 in Bezug auf den Bundesrat: „Verantwortliche Kabinettsregierung bedeutet die Uebereinstimmung der tatsächlichen Regierung mit dem Regierungsprogramm der Reichstagsmehrheit. Soll diese tatsächlich ehrlich sein, so schliesst sie die Zulässigkeit irgend einer anderen Nebenverantwortung aus“.

samkeit durch die neue Verfassung an die Zustimmung des Reichsrats geknüpft sind. Stimmt der Reichsrat einer Verordnung nicht zu, so hat die Reichsregierung immer die Möglichkeit, sie als Gesetzesvorlage vor den Reichstag zu bringen, wenn die Verordnung auch keine Rechts-, sondern eine Verwaltungsverordnung ist. Damit ist auch die parlamentarische Regierung im bundesrätlichen Machtbereich durchgeführt.

§ 9.

Der Reichswirtschaftsrat.

Die neue Verfassung schafft ein gänzlich neues Staatsorgan, welches nirgends ein Vorbild hat: den Reichswirtschaftsrat. Er besteht aus dem Reichsarbeiterrat, welcher der Wahrnehmung der sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Arbeiter und Angestellten dient, und den Vertretungen der Unternehmer und sonstigen beteiligten Volkskreise. In ihm sollen alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Bedeutung vertreten sein. Sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzesentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Dieser hat das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen. Stimmt ihm die Reichsregierung nicht zu, so hat sie trotzdem die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunktes beim Reichstag einzubringen. Der Reichswirtschaftsrat kann die Vorlage durch eines seiner Mitglieder vor dem Reichstag vertreten lassen (Art. 165).

Der Reichswirtschaftsrat beschränkt also nicht nur das Ministerium, indem einige Gesetzesvorlagen erst seiner Begutachtung unterliegen, sondern er hat auch ein gewisses Initiativrecht, wenn auch auf dem mittelbaren Wege durch Anrufung des Ministeriums[1]).

---

1) Vergl. Berichterstatter im Verf.-Ausschuss 35. Sitzung Prot. 57.

§ 10.

Das Reichsministerium ist oberstes Staatsorgan.

Nach der neuen Verfassung kann man drei Arten von Verwaltungshandlungen unterscheiden: solche, welche das Reichsministerium allein als allgemeines Regierungskollegium vornimmt (Art. 52, 12 Abs. 2, 15 Abs. 3, 77, 179 Abs. 2); solche, welche förmlich dem Reichspräsidenten zugewiesen sind, tatsächlich aber dem Ministerium zustehen, und schliesslich solche, die das Ministerium ausübt, dabei aber an die Zustimmung des Reichsrats gebunden ist. Auch bei den letzten beiden Arten von Akten ist das allein massgebliche Organ der Reichskanzler und sein Minister. Reichspräsident und Reichsrat sind nur beschränkende Organe. Tatsächlich regierungsausübendes Organ bleibt auf diese Weise das Ministerium. Sollte dies für das Wesen des obersten Organs noch nicht genügen und noch erforderlich sein, dass nichts gegen seinen Willen Gesetz werden kann, so trifft auch dies im Deutschen Reiche zu.

Die Gesetzgebung steht zwar allein dem Reichstag zu (Art. 68, Abs. 2). Infolge des Rechtes, Gesetzesvorlagen einzubringen (Art. 68, Abs. 1), besitzt das Ministerium aber ein weitgehendes Vorsanktionsrecht. Das Initiativrecht des Reichstags selbst wird von untergeordneter Bedeutung sein. Es entspricht mehr der Lehre der absoluten Gewaltenteilung, als einem praktischen Bedürfnis, zumal der Reichstag es in der Hand hat, ein Ministerium, das nicht genügende Gesetzinitiative entwickelt, zu beseitigen[1]). Noch seltener wird der Reichsrat gegen den Willen des Ministeriums eine Gesetzesvorlage beschliessen. Es verspricht von vornherein keinen Erfolg. Wenn das Ministerium eine Vorlage des Reichsrats ablehnt, so wird auch die Mehrheit des Reichstags, mit welcher es eng verbunden ist, aller Voraussicht nach nicht im entgegen-

1) So z. B. wurde 1886 in England das Kabinett Salisbury wegen mangelnder Iniative auf dem Gebiete der Fürsorge für landwirtschaftliche Arbeiter zum Rücktritt gezwungen, Lowell a. a. O., S. 299.

gesetzten Sinne beschliessen. Aus dem gleichen Grunde wird auch das dem Reichswirtschaftsrat eingeräumte Initiativrecht praktisch ohne erhebliche Bedeutung sein. Er wird ein „Rat“ bleiben, welcher Anregungen erteilt. Praktisch wird auf diese Weise das gesamte Initiativrecht in der Hand des Ministeriums liegen.

Man kann daraus die Folgerung ziehen, dass nichts gegen den Willen des Ministeriums im Deutschen Reiche Gesetz werden kann. Da es auch die höchste Leitung der Regierung hat, ist es oberstes Staatsorgan im Reiche. Es ist dem Reichstag für alle Handlungen voll verantwortlich. Auf diese Weise ist die parlamentarische Regierung im Deutschen Reiche folgerichtig durchgeführt. Da das Ministerium im Gegensatz zu anderen Staaten eine kollegiale Behörde ist, erfüllt das Deutsche Reich in doppelter Beziehung den Begriff der Republik: Die Spitze des Staates bildet eine Mehrheit von Personen, die ausserdem nicht kraft Geburtsrechtes zu ihrer Stellung berufen sind.

Das Wesen der parlamentarischen Regierung liegt, wie bereits ausgeführt, darin, dass dem „genossenschaftlichen Fundament“ des Staates gebührend Rechnung getragen wird und der Organwille mit dem Willen der Staatsgenossen stets in Einklang gehalten werden kann. Es ist daher der parlamentarischen Regierung nicht widersprechend, wenn die neue Verfassung in weitem Masse den Volksentscheid einführt. Bisher gab es in den parlamentarisch regierten Staaten nur eine Art der Entscheidung durch das Volk: die Wiederwahl des Parlaments nach erfolgter Auflösung. Sie fand auf Veranlassung des Ministeriums durch Anrufung des Staatsoberhaupts bei Unstimmigkeiten zwischen ihm und dem Parlamente statt. Wurde die alte Mehrheit wiedergewählt, so zeigte sich, dass das Parlament mit dem Volke übereinstimmte. Erfolgte aber eine andere Zusammensetzung wie bisher und entstand eine neue Mehrheit, so hatte das Volk gegen das Parlament und für das Ministerium entschieden[1]).

1) Vgl. Redslob, a. a. O., S. 3.

Diese Art der Entscheidung hat die neue Verfassung beibehalten.

Nebenbei kennt sie aber noch andere Volksentscheide in einzelnen wichtigen Fragen. Sie können in vierfacher Weise herbeigeführt werden: durch Volksbegehr, durch den Präsidenten, durch den Reichstag und durch den Reichsrat.

Wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragt, ist ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens ein Drittel des Reichstags ausgesetzt ist, mit Ausnahme des Haushaltsplans, der Abgabengesetze und Besoldungsordnungen dem Volksentscheid zu unterbreiten. Er ist ferner herbeizuführen, wenn ein Zehntel aller Stimmberechtigten einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf der Regierung zur Vorlage vor dem Reichstag unterbreitet und der begehrte Entwurf im Reichstag nicht unverändert angenommen wird (Art. 73). Wird eine Verfassungsänderung begehrt, so ist dabei die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich (Art. 76).

Der Präsident kann förmlich ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung binnen eines Monats zum Volksentscheid bringen (Art. 73 Abs. 1). Dann kann er im Falle des Einspruchs des Reichsrats gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz binnen 3 Monaten, nachdem das Gesetz zur nochmaligen Beschlussfassung dem Reichstag vorgelegen und trotzdem keine Uebereinstimmung zwischen dem Reichsrate und dem Reichstage erzielt werden konnte, eine Volksabstimmung über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit anordnen (Art. 74 Abs. 3). Bei einer Ausserkraftsetzung eines Reichstagsbeschlusses muss sich die Mehrheit der Stimmberechtigten beteiligen (Art. 75).

Der Reichsrat kann binnen 2 Wochen einen Volksentscheid verlangen, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschliesst (Art. 76 Abs. 2).

Dem Reichstag schliesslich steht die Möglichkeit offen, durch einen Beschluss mit zwei Drittel Mehrheit die Ab-

setzung des Präsidenten durch eine Volksabstimmung herbeizuführen (Art. 43).

Bei diesen mannigfachen Volksentscheiden lässt sich der Gesichtspunkt verfolgen, Reibungen zwischen den einzelnen Organen vorzubeugen und den Willen der Volksgenossen bei der staatlichen Willensbildung nicht auszuschalten, sondern ihn möglichst daran zu beteiligen. Sie dienen dazu, den Organwillen stets im Einklang mit dem Willen des Volkes zu halten. Abgesehen von dem „Absetzungs-Referendum“ richten die Abstimmungen ihre Spitze gegen den Reichstag auf dem Gebiete der Verfassungsänderungen und der Gesetzgebung.

Ob diese Berufungen an das Volk in Deutschland, wo bereits durch die kurze Legislaturperiode von 4 Jahren eine gewisse Uebereinstimmung von Reichstag und Volk gewährleistet wird, überhaupt Aussicht auf Erfolg haben und daher angewendet werden, wird die Zukunft lehren[1]).

Infolge der Umständlichkeit einer allgemeinen Volksabstimmung ist es klar, dass diese nur in seltenen Fällen zur Ausführung gelangen kann und nur für Ausnahmefälle berechnet ist. Wenn auch das Volk sehr wichtige Fragen zu entscheiden hat, so wird es dadurch nicht schon wichtigstes Staatsorgan. Seine Tätigkeit bleibt auf Ausnahmen beschränkt. Bei einer Gliederung der Staaten in bestimmte Gattungen kann man aber nur die Regel zu Grunde legen. Als ausübende Staatsorgane sind in dieser Hinsicht zunächst nur Ministerium, Reichstag, Reichspräsident und Reichsrat anzusehen, von denen das erste das oberste Staatsorgan ist. Erst in zweiter Linie kann die Organtätigkeit des Volkes, welches einen grösseren Umfang hat als in anderen Staaten, zum Vergleich herangezogen werden. Sie drückt der deutschen Verfassung eine gewisse Eigenheit auf, schafft aber keine andere Staatsform. Das

---

1) In England, wo die Legislaturperiode verfassungsmässig 7 Jahre beträgt, wird sie durch Auflösung auf 4 3/4 Jahre herabgesetzt. Lowell a. a. O. S. 415.

Deutsche Reich bleibt deswegen ein parlamentarisch regierter Staat.

§ 11.

Die parlamentarische Regierung und die Vorherrschaft Preussens.

Die Durchführung der parlamentarischen Regierung im Deutschen Reiche hat eine Folge gezeitigt, die früher mit einer deutschen Verfassung als unvereinbar angesehen wurde: das Ende der Vorherrschaft Preussens. Sie bildete einen Eckpfeiler in dem Gebäude der deutschen Verfassung von 1871. Sie führte zu einer engen Verknüpfung der Leitung des Reichs mit der Preussens. Sie zeigte sich in der Verbindung des Präsidiums des Bundes mit dem Königtum Preussens, in dem Uebergewicht Preussens im Bundesrat, einerseits in rechtlicher Beziehung durch sein Veto im Militär- und Marinewesen, im Zollwesen und bei Verfassungsänderungen, andererseits in tatsächlicher, durch halb freiwillige, halb unfreiwillige Ergebenheit verschiedener Kleinstaaten, und in der Vereinigung des Reichskanzleramts mit der preussischen Ministerpräsidentschaft.

König- und Kaisertum sind durch die Verfassung beseitigt. Bei der Bildung des Reichsrates ist man von vornherein bedacht gewesen, einem etwaigen Uebergewicht Preussens vorzubeugen. Man hat es sogar einer „Ausnahmebehandlung“ [1]) unterworfen, indem man sein Stimmverhältnis durch die Bestimmung, dass kein Gliedstaat durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein kann, unter das seiner Grösse und seiner Einwohnerzahl entsprechende Mass herabdrückte.

Durch die Einführung der parlamentarischen Regierung in Preussen (Art. 17) hört auch die Möglichkeit der Vereinigung von Reichskanzler und preussischem Ministerpräsidenten auf. Es war zwar kein rechtliches, aber ein politisches Erfordernis, dass der preussische Ministerpräsident zugleich Reichskanzler war. Die Unhaltbarkeit der

1) Preuss in der 19. Sitzung vom 3. März 1919 der Deutschen Nationalversammlung.

Trennung der beiden Posten hatte die kurze Zeit ihrer verschiedenen Besetzung durch Bismarck und Roon und durch Caprivi und Eulenburg gezeigt. Bei einer parlamentarischen Regierung hätte sowohl der Reichstag als auch der preussische Landtag denselben Ministerpräsidenten haben müssen. Dies ist nur unter der Voraussicht zu erwarten, dass die Mehrheit der beiden Häuser zusammenstimmte. Da aber ein Nichtzusammenstimmen trotz desselben Wahlrechts (Art. 22, 17) durchaus nicht im Rahmen der Unmöglichkeit liegt, muss entweder in einem solchen Falle der preussische Landtag dem Reichstag infolge des Uebergewichts des letzten nachgeben, — damit wäre der preussische Ministerpräsident dem Landtag unverantwortlich geworden, — oder die beiden Posten müssen notwendigerweise von einander getrennt werden. In letztem Falle rückt dann Preussen in die Reihe aller anderen Gliedstaaten ein.

Mit dem Ende der Hegemonie Preussens ist ein wichtiges, vielleicht sogar das wichtigste unitarische Element der alten Reichsverfassung entfallen[1]). Die neue Verfassung will auf einer anderen Grundlage aufbauen, auf einem starken Reichsgedanken und der „Gemeinschaft deutschen Kulturbewusstseins“[2]). In den Eingangsworten der Verfassung steht daher: „Das deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuen und zu befestigen, dem inneren und dem äusseren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern, hat sich diese Verfassung gegeben“.

1) Delbrück in der 17. Sitzung der Deutschen Nationalversammlung vom 28. Februar 1919: „Aber den eigentlichen Zusammenhalt erhielt das Reich doch durch die Vormachtstellung Preussens. Ein grosser Staat, der etwa zwei Drittel der Fläche und zwei Drittel der Bevölkerung des Reichs umfasste, der über eine starke Hausmacht verfügte, der sich von der äussersten Ostgrenze bis zur äussersten Südwestecke des Reichs erstreckte, ein solcher Staat ist, solange er selbst besteht, eine feste Klammer, die das Reich für alle Zeiten zusammenzuhalten in der Lage ist und in der Lage war“.

2) Stier-Somlo Verfassungsurkunde S. 5.

§ 13.
Der Bundesstaat und parlamentarische Regierung.

Nach der alten Verfassung war das Deutsche Reich unzweifelhaft ein Bundesstaat. Der Bundesstaat ist ein aus einer Mehrheit von Staaten zusammengesetzter Staat, in dem die Einzelstaaten an der Herstellung des Gesamtwillens beteiligt sind[1]). Ihre Beteiligung an der Bildung des Gesamtwillens stellt einen Ersatz für die dem Bundesstaat übertragene Staatsgewalt dar. Es ist nicht erforderlich, dass die Gesamtheit der Gliedstaaten die höchste Macht im Bundesstaate hat, wie es bisher im Deutschen Reich der Fall war, sondern es genügt die Mitwirkung an der bundesstaatlichen Tätigkeit, wie z. B. in den Vereinigten Staaten, wo die höchste Gewalt der Präsident hat und die Einzelstaaten sich durch das Staatenhaus an der Bildung des Bundesstaatswillens beteiligen. Das Deutsche Reich bildete in dieser Hinsicht eine besondere Art des Bundesstaates.

Mit der Einführung der parlamentarischen Regierung verliert es zwar diese Eigenart, welche mit dem parlamentarischen System unvereinbar ist, aber noch nicht die Natur eines Bundesstaates, Der Bundesstaat wird erst zum Einheitsstaate, wenn die Einzelstaaten aufhören, Staaten zu sein. Dieses tritt ein, wenn ihnen soviel an Machtbefugnis durch den Bundesstaat entzogen wird, dass der ihnen verbleibende Rest nicht mehr als Staatsgewalt angesehen werden kann. Dann erst werden sie zu blossen Selbstverwaltungskörpern und der Bundesstaat wird zum Einheitsstaat.

Wo die Grenze zwischen Staatsgewalt und der Funktion „hochpotenzierter Selbstverwaltung“ liegt, ist schwer festzustellen. Die Reichsverfassung selbst bezeichnet die Gliedstaaten nicht mehr als Staaten, sondern mit dem neutralen Ausdruck „Länder“.

Ein Merkmal bietet jedoch gewisse Sicherheit. Wenn die Länder ihre Macht vom Reiche ableiten, so sind sie

---

1) Laband, a. a. O. S. 60, Rehm, a. a. O. S. 86.

sicherlich keine Staaten mehr, sondern Selbstverwaltungskörper. Dies trifft aber nicht zu. Durch die Revolution sind weder die Gliedstaaten noch das Reich zusammengebrochen. Die neue Verfassung war nicht vor die Aufgabe gestellt, erst das Reich aufzurichten, welches dann Teile seiner Machtbefugnisse an die ebenfalls wieder hergestellten Gliedstaaten überträgt, sondern sie hat nur die Natur einer Aenderung der bisherigen Verfassung[1]).

Ein Staat besteht solange, als in seinen Angehörigen das staatliche Bewusstsein lebendig ist. Der gliedstaatliche Gedanke ist geschichtlich älter als der Reichsgedanke und hat sich auch während der Revolution als hauptsächlicher Träger der Reste staatlicher Ordnung und Organisation erwiesen. Er ist nicht zu Gunsten des Reichsgedankens aufgegeben worden. Er ist noch heute in den meisten Deutschen lebendig, so dass sie sich in erster Linie als Preussen, Bayern usw. betrachten und erst in zweiter Linie als deutsche Reichsangehörige fühlen. Auf diese Weise ist der Staatsgedanke in den Ländern nicht zu Grunde gegangen oder überhaupt jemals unterbrochen worden. Sie leiten daher ihre Machtbefugnisse nicht von dem Reiche her, sondern umgekehrt ist diesem als dem jüngeren Gebilde eine Reihe von Hoheitsrechten übertragen worden. Die Vermutung spricht daher für die Kompetenz der Gliedstaaten.

Durch die neue Verfassung ist diese Tatsache aber verdunkelt worden. Nicht nur, dass eine Fülle von Macht dem Reiche ausdrücklich übertragen wird, z. B. fast das gesamte Gesetzgebungsrecht, die völkerrechtliche Vertretung, die Militärhoheit, die Hoheitsrechte in den Finanzen und dem Verkehrswesen, so dass den Gliedstaaten wenige Machtbefugnisse bleiben, sondern es ist auch dem Reiche durch einen zwei Drittel-Mehrheitsbeschluss des Reichstags die Möglichkeit der Erweiterung seiner Macht auf jedes beliebige andere Gebiet zugestanden, ohne dass den Gliedstaaten dabei eine Beteiligung zusteht. Ihnen

1) Vgl. Preuss i. Verfassungsausschuss, 2. Sitzung, Prot. S. 6.

steht nur das reichsrätliche Einspruchsrecht zur Verfügung, um ihren Willen nicht ganz unterdrücken zu lassen. Man kann behaupten, dass in der Verfassung der Reichsgedanke bereits den gliedstaatlichen Gedanken überwiegt. Sobald er sich auch in das Bewusstsein der Staatsangehörigen als der stärkere übertragen haben wird, wird das Deutsche Reich ein Einheitsstaat geworden sein. Heute ist dies noch nicht der Fall. Das Deutsche Reich ist daher noch ein Bundesstaat trotz parlamentarischer Regierung.

D. Schluss.

§ 13.

Ueber den Wert und Unwert der parlamentarischen Regierung ist unendlich viel geschrieben worden. In dem Für und Wider erkennt man den Streit zwischen den Anhängern der monarchischen und republikanischen Staatsform [1]).

Man hat insbesondere behauptet, dass sich eine parlamentarische Regierung für Deutschland nicht eigne. Man fürchtete nicht nur, dass das Deutsche Reich durch die Einführung der parlamentarischen Regierung ein Einheitsstaat werden könnte, sondern hielt ihre Einführung infolge der grossen Parteizersplitterung geradezu für unmöglich, da man zweifelte, dass sich jemals regierungsfähige Mehrheitsparteien im Reichstag bilden könnten. Ihr Fehlen mag auch der Hauptgrund gewesen sein, dass die parlamentarische Regierung im Deutschen Reiche bisher nicht Eingang gefunden hat, so dass das Reich mit seinen Gliedstaaten fast vereinzelt unter allen Kulturstaaten mit einer konstitutionellen Staatsform zu Beginn des Krieges dastand. Die konstitutionelle Monarchie hat die Probe des unglücklichen Krieges nicht überstanden. Dieser hat gezeigt, dass „ein bevormundetes Volk im Augenblicke der Gefahr nach Selbständigkeit strebt und sein Joch ab-

1) Vgl. Piloty, Das parl. Syst. S. 9.

schüttelt, während ein freies Volk sich im Augenblick der Gefahr den selbstgewählten Führern freiwillig unterstellt“ [1]).

Die neue Verfassung hat daher die parlamentarische Regierung im Deutschen Reiche unter Hintanstellung aller Bedenken eingeführt. Die bisherige Entwicklung hat gezeigt, dass die Mehrheitsbildung im Reiche möglich ist. Ob aber die bisherigen Koalitionen Bestand haben werden und das Volk damit in der Lage bleiben wird, sein Schicksal von sich aus zu bestimmen, wird erst die Zukunft lehren.

1) Abgeordneter Koch in der 17. Sitzung der Deutschen Nationalversammlung vom 18. Februar 1919.

Literaturverzeichnis.

Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik.

Anschütz, Gerbard: Deutsches Staatsrecht. In Holtzendorff-Kohlers Encyklopädie.

„ Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der Reichsverfassung. In der D. J. Z. 1919. S. 199 ff.

„ Die kommende Reichsverfassung. In der D. J. Z. 1919. S. 113 ff.

„ Die Parlamentarisierung der Reichsleitung. In der D. J. Z. 1917. S. 697 ff.

Archiv für öffentliches Recht.

Blackstone: Commentaries On The Laws Of England. London 1793.

Bornhak, Conrad: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1909.

v. Blume, Wilhelm: Bedeutung und Aufgaben der Parlamente. Parteienbildung. Im Handb. d. Pol. I. S. 373 ff.

Bucher: Der Parlamentarismus, wie er ist. Berlin 1855.

Constant, Benjamin: Cours De Politique Constitutionnelle. Bruxelles 1837.

Deutsche Juristenzeitung, herausgegeben von Laband, Steuglein, Staub.

Dicey, A. V.: Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution. London 1908.

Duguit, Leon: L'Etat — Les Gouvernants Et Les Agents. Paris 1903.

Entwurf der künftigen Reichsverfassung (Allgemeiner Teil). Herausgegeben im Auftrage des Reichsamts des Innern. Berlin.

Entwürfe der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung. Berlin.

Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs. Herausgegeben vom Verfassungsausschuss des Vereins für Recht und Wirtschaft, e. V. in Berlin. Berlin.

Esmein, A.: Eléments De Droit Constitutionnel Français Et Comparé. Paris 1899.

Gneist, Rudolf: Englische Verfassungsgeschichte. Berlin 1882.

„ Die Entwicklung der englischen Parlamentsverfassung. Leipzig 1886.

Handbuch der Politik. Berlin-Leipzig 1914.

Hatschek, Julius: Englisches Staatsrecht, I. Bd.: Die Verfassung. Tübingen 1905.
„ Die parlamentarische Regierung. Im Handb. d. Pol. S. 416 ff.
Heilfron, Eduard: Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919. Bd. I, II, III, IV. Berlin.
Holtzendorff-Kohler: Encyklopädie der Rechtswissenschaft. 1914.
Hubrich, Eduard: Die Staatsformen, souveräne, halb- und nichtsouveräne Staaten, Staatenverbindungen und Staatenbündnisse. Im Handb. d. Pol. I. S. 74 ff.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1914.
„ Ausgewählte Schriften und Reden. II. Bd. Berlin 1911.
„ System der subjektiv öffentlichen Rechte. Freiburg 1892.
Kaufmann, Erich: Zur neuen Reichsverfassung. In Nr. 49 und 50 des roten Tags vom 9. und 11. März 1919.
Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Tübingen 1911.
Lebon, André: Das Verfassungsrecht der französischen Republik. Tübingen 1909.
Loening, Edgar: Die Repräsentativverfassungen im XIX. Jahrhundert. Halle 1899.
Lowell, A. Lawrence: Die englische Verfassung. Bd. I. Uebersetzt von Herr. Leipzig 1913.
Maudt: Zur Geschichte des englischen Oberhauses. Greifswald 1916.
May, Thomas Erskin: Das englische Parlament und sein Verfahren. Uebersetzt von Oppenheim. Leipzig 1860.
Michael, Wolfgang: Geschichte des Parlamentarismus in England. Im Handb. d. Pol. Bd. I. S. 385 ff.
Mill, John Stuart: Considerations On Representative Government. London 1890.
Nationalversammlung 1919. Drucksachen.
Nationalversammlung 1919. Sitzungsprotokolle.
Piloty, Robert: Das parlamentarische System. Berlin-Leipzig 1917.
„ Die Umformung der Reichsregierung und die Reichsverfassung. In D. J. Z. 1918. S. 655 ff.
„ Verantwortliche Regierung und persönliches Regiment. In D. J. Z. 1918. S. 716 ff.
Poetzsch, Fritz: Die neue Reichsverfassung. In D. J. Z. 1919. S. 707 ff.
Radnitzky, Ernst: Dispositives und unmittelbar geltendes Recht. Im Archiv für öff. Recht. Bd. XXI. S. 380 ff.
Redslob, Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form. Tübingen 1918.
Rehm, Hermann: Allgemeine Staatslehre. Freiburg i. B. 1899.
Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche.
v. Seydel, Max: Bayrisches Staatsrecht, I. Bd.: Die Staatsverfassung nebst geschichtl. Einl. Bearb. v. R. Piloty. Tübingen 1913.

v. Seydel, Max: Konstitutionelle und parlamentarische Regierung. In Annalen 1887. S. 237 ff.

„ Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht. In Annalen 1898. S. 746 ff.

Staatslexikon, herausgegeben von Julius Bachem und Hermann Sacher. Freiburg i. B. 1912.

Stier-Somlo, Fritz: Die Verfassungsurkunde der vereinigten Staaten von Deutschland (Demokratische Reichsrepublik). Tübingen 1919.

„ Reichsverfassung 1919.

Tezner, Friedrich: Entwicklung des Parlamentarismus in Oesterreich-Ungarn. Im Handb. d. Pol. I. S. 409 ff.

Triepel, Heinrich: Die Entwürfe zur neuen Reichsverfassung. In Schmollers Jahrbuch. 43. Jahrg. Heft 2.

Verfassungsausschuss der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung: Sitzungsprotokolle.

Wahl, Adalbert: Geschichte des Parlamentarismus in Frankreich. Im Handb. d. Pol. Bd. I. S, 392 ff.

Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen 1911.

Ziegler, Theobald: Geschichte des Parlamentarismus in Deutschland. Im Handb. d. Pol. Bd. I. S. 399 ff.

Lebenslauf.

Ich, Leo Josef Robert Glombik, katholischen Bekenntnisses, bin am 22. März 1893 in Posen geboren. Meine Eltern sind der Geheime Studienrat Gymnasialdirektor Robert Glombik, jetzt in Breslau, und Toni Glombik geb. Baron. Ostern 1902 trat ich in die Sexta des Gymnasiums zu Wongrowitz (Provinz Posen) ein und verliess diese Anstalt Ostern 1911 mit dem Zeugnis der Reife. Dann studierte ich 7 Halbjahre Rechtswissenschaft an den Universitäten zu Tübingen, München, Berlin und Greifswald. Am 17. August 1914 legte ich die erste juristische Staatsprüfung am Oberlandesgericht in Stettin ab und wurde darauf als Referendar dem Amtsgericht in Exin (Provinz Posen) zur Ausbildung überwiesen. Inzwischen hatte ich mich bei der Mobilmachung als Kriegsfreiwilliger bei der Fussartillerie gemeldet. Ich nahm an den Kämpfen auf den Kriegsschauplätzen in Galizien, Russland, Rumänien, Frankreich und Belgien teil und wurde Frühjahr 1917 zum Leutnant der Reserve befördert. Bei meiner Rückkehr aus dem Felde war Exin von den Polen besetzt. Auf meinen Antrag wurde ich in den Oberlandesgerichtsbezirk Breslau übernommen und nach Schweidnitz zur Ausbildung am Amts- und Landgericht überwiesen. Seit dem 3. Januar 1920 bin ich bei der Staatsanwaltschaft in Breslau beschäftigt. Am 24. Januar 1920 bestand ich in Greifswald die mündliche Doktorprüfung.